

La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro

Tommaso Bonetti

Il contributo esamina le previsioni della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; in particolare, muovendo dalla ricostruzione e dall'analisi critica di alcune delle principali innovazioni contenute nel testo, al pari del relativo regime transitorio, l'Autore svolge una serie di riflessioni in ordine ai contorni di una riforma che sembra per certi versi inaugurare una quarta generazione della produzione legislativa di fonte regionale in materia di governo del territorio.

1. La riforma urbanistica in Emilia-Romagna: lo scenario

Che l'urbanistica costituisca un terreno particolarmente fertile per il confronto e, alle volte, lo scontro tra differenti visioni del territorio e della città, oltre che evidentemente anche della società e del relativo assetto economico, è un dato di esperienza, prima ancora che di conoscenza, che ne accompagna il "racconto" fin dall'inizio¹.

È noto, d'altronde, come la questione urbanistica moderna affondi le proprie radici nel crogiuolo delle trasformazioni strutturali indotte dai fenomeni di industrializzazione e inurbamento verificatisi nella

(1) Si cfr. B. SECCHI, *Il racconto urbanistico*, Torino, 1984. Per M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, XXXIII, p. 654 ss., infatti, avendo «la rivoluzione industriale altera(to) i sistemi di produzione e di comunicazione di cose e di persone, il rapporto tra città e campagna, i contrasti di interesse tra la rendita fondiaria e il capitale industriale, il dilatarsi della domanda di servizi sociali e di partecipazione politica, [...] emerge nitidamente come l'urbanistica [...] non sia materia tecnica, ideologicamente neutra, in quanto destinata a prevedere allineamenti, sistemazioni di facciate, vale a dire la salubrità, la più sicura, comoda e decorosa disposizione del centro urbano. In effetti, la dislocazione degli impianti produttivi, la destinazione dei quartieri periferici, la costruzione delle infrastrutture risultano scelte, aventi un preciso contenuto economico e sociale, che si inquadrano nell'indirizzo promozionale delle moderne forme di produzione, ed al contempo garantiscono dello *status quo* nelle strutture, con valenze di riformismo più o meno cauto».

gran parte dei Paesi europei, ancorché seguendo itinerari non lineari, tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo².

Ancora oggi, quindi, non sorprende che di fronte anche alla mera prospettiva di interventi normativi più o meno rilevanti, tanto a livello statale quanto in sede regionale, si levino voci più o meno discordanti. Il che, a bene vedere, potrebbe anche essere derubricato a tratto tutto sommato fisiologico, segnatamente nell'alveo di un regime democratico, se non fosse che qui la discussione circa le corrispondenti opzioni legislative, ma lo stesso vale a maggior ragione per quelle amministrative, si accende spesso a tal punto da raggiungere punte di particolare conflittualità.

E per quanto si fatichi talvolta a non riconoscere nell'avversione a qualsivoglia modificazione dell'assetto esistente quasi un riflesso pavloviano che rimanda alle ricordate origini del discorso urbanistico, resta il fatto che in pochi altri settori dell'*agere* pubblico si registrano così forti contrapposizioni tra le diverse *Weltanschauungen*.

Tutto ciò, per la verità, dipende anche dalla circostanza per cui, come ha correttamente iniziato da qualche tempo a sottolineare lo stesso giudice amministrativo, «il potere di pianificazione urbanistica» non è preordinato solo alla soddisfazione dell'interesse pubblico «all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità», essendo invece «funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»³.

(2) «Come disciplina autonoma, l'urbanistica è nata dal secolo scorso quale risposta (e difesa) ai problemi suscitati nell'esistenza e nella cultura urbana dal progressivo affermarsi dell'industrializzazione e dal rapido incremento della popolazione e del traffico (specialmente, nel nostro secolo, del traffico motorizzato). Solo retrospettivamente e per analogia, perciò, si chiamano urbanistici i modi di strutturazione, organizzazione, configurazione dello spazio urbano nel passato, siano essi spontanei o diretti da norme giuridiche o da iniziative di governo o da teorie e principi formulati da politici, filosofi, architetti»: G. ASTENGO, *Urbanistica*, in *Enc. Un. dell'Arte*, Venezia, 1966, XIV, *ad vocem*. Si legga anche L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica*, Bari, 1971.

(3) Così, tra gli ultimi arresti in argomento, Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221; si cfr., tra le altre, anche Id., sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1829; Id., IV, 8 gennaio 2016, n. 35; Id., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

Le scelte relative ad un determinato assetto territoriale, cioè, non sono mai neutre, in sé e per sé considerate, rispondendo – più in generale – al modello di sviluppo che la comunità di riferimento e, per essa, l'ente pubblico titolare dei corrispondenti poteri di governo del territorio, a partire da quelli di ordine pianificatorio, intende imprimere all'ambito spaziale che assume di volta in volta rilievo come oggetto da regolare⁴.

È, questo, un carattere immanente delle determinazioni pianificatorie, ma che finisce inevitabilmente per riflettersi, a monte, anche sulle discipline normative attraverso cui il legislatore, statale e soprattutto regionale, declina, predeterminandole, le forme e le modalità di esercizio dei poteri *in subiecta materia*.

Non fa eccezione a quanto si è osservato il dibattito che ha contraddistinto l'iter di approvazione della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24.

Si tratta, d'altra parte, di una disciplina normativa di particolare rilievo per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo, per l'entità qualitativa e quantitativa dell'intervento, con cui – tra l'altro – si abroga la previgente legge regionale 14 marzo 2000, n. 20⁵; in secondo luogo, poi, anche in quanto l'Emilia-Romagna è una delle Regioni che da tempo si segnala per l'attenzione dedicata alla regolazione in materia di governo del territorio, al punto che, come si dirà, il nuovo assetto normativo sembra per certi versi inaugurare una quarta generazione della produzione legislativa di fonte regionale in questo ambito materiale⁶.

Come anticipato, però, anche tale disciplina è stata oggetto di critiche

(4) Sul punto, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, *passim*.

(5) La legge regionale n. 24/2017, portante *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, è stata approvata il 19 dicembre 2017 dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2018.

(6) In generale, sull'evoluzione della normazione regionale in materia, si v. M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 171 ss.; in precedenza, si v. anche D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, p. 811 ss.

serrate, non sfuggendo così alla sorte abituale che caratterizza le riforme urbanistiche o anche solo presunte tali⁷.

Se così è, prima di soffermarsi sui profili più innovativi del testo e, per questa via, svolgere alcune considerazioni circa il corrispondente regime transitorio e le prospettive che si dischiudono nell'ordinamento regionale per le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati che saranno chiamati ad applicarne i contenuti precettivi nei prossimi anni, vale la pena riservarsi sin d'ora lo spazio per una breve riflessione.

Per quanto ogni valutazione circa la bontà di un determinato impianto normativo in materia urbanistica risenta inevitabilmente di quanto si è evidenziato in precedenza, va da sé come non si possa non riconoscere al legislatore regionale, in questo frangente, di aver quanto meno tentato di delineare un assetto regolatorio funzionale ad affrontare le complesse sfide rappresentate da uno scenario in cui le parole d'ordine sono ormai divenute, tra le altre, quelle di pianificazione senza espansione, rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo.

Si può, in altri termini, ovviamente criticare questa o quella singola scelta compiuta, così come si farà nel prosieguo in riferimento a taluni aspetti, al pari del complesso normativo nella relativa interezza; ancora, è senz'altro pienamente legittimo denunciarne l'insufficienza rispetto alla portata delle sfide evocate, così come dolersi per l'assenza di questo o quello specifico dispositivo.

Ciò che, invece, appare a chi scrive quanto meno discutibile, finanche sul piano metodologico, è pretendere di leggere il recente intervento normativo con gli occhi del passato e, in particolare, con la lente di una stagione espansiva delle trasformazioni territoriali che la realtà si è incaricata di superare⁸.

Complici le torsioni del ciclo economico e la ridefinizione dei valori immobiliari, unitamente alla rivoluzione tecnologica e al conseguente

(7) Tra le posizioni critiche, nell'ambito della letteratura urbanistica, si cfr. ad esempio i contributi raccolti in I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017.

(8) Una realtà, tra l'altro, contraddistinta anche dai profondi mutamenti che hanno investito le stesse autonomie territoriali, ovvero i principali attori del governo del territorio, come emerge puntualmente dai contributi raccolti in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

cambiamento degli stili di vita, infatti, l'attuale fase storica si caratterizza per una pressione minore rispetto alle pretese di modificazione del territorio in senso accrescitivo⁹.

Tutto ciò, però, pone fatalmente *nuove* domande e *altri* problemi, a partire dall'annosa questione relativa alla definizione di istituti e strumenti idonei ad agire sul patrimonio edilizio esistente; domande e problemi a cui l'ordinamento regionale prova realisticamente a rispondere, tentando di prefigurare condizioni normative di base coerenti con lo scenario di riferimento¹⁰.

Si potranno, e per certi versi dovranno, valutare quindi l'adeguatezza e la fungibilità dei contenuti del testo rispetto alle finalità sistemiche da perseguire; non si potrà, all'inverso, prescindere dal quadro fenomenico dato e, per ciò solo, non riconoscere al legislatore regionale di essersi per lo meno sforzato di iscrivere l'opzione normativa in esame nell'alveo delle più generali direttrici ordinamentali a cui si è fatto cenno¹¹.

(9) Il tutto, peraltro, in un contesto ulteriormente segnato nei contesti urbani dalla progressiva costruzione delle *smart cities*, su cui si rimanda ai contributi pubblicati nel fascicolo monografico *Smart cities e comunità intelligenti*, in *questa Rivista*, 4, 2015; si v. anche E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.

(10) Tale consapevolezza circa lo stato del contesto fenomenico entro cui ricondurre l'allora solo prospettata azione di riforma normativa, d'altra parte, emerge chiaramente dalla lettura della relazione illustrativa del progetto di legge regionale ove, oltre a riportarsi alcuni dati particolarmente interessanti, si afferma che «attualmente la Regione Emilia-Romagna ha raggiunto un tasso di suolo "consumato" record, pari circa al 10% del proprio territorio. Ancor più forse del dato quantitativo in sé, merita di essere osservata la progressione della sua crescita. Se negli anni '50 la percentuale di suolo consumato era inferiore al 3%, nel 1976 il valore era cresciuto di 2 punti percentuali, attestandosi al 4,8%. Nei rilievi successivi, svolti dalla Regione Emilia-Romagna, si ha una crescente progressione del dato che nel 2003 arriva allo 8,6% e cinque anni dopo al 9,3%. Tale *trend* viene poi confermato dalle previsioni degli strumenti di piano (Psc e Prg) vigenti, che consentirebbero di trasformare in usi urbani altri 257,55 Km². Significa cioè che nel pieno della crisi vigono previsioni urbanistiche che, se attuate, porterebbero ad avere una percentuale di consumo di suolo vicina al 11,5% dell'intero territorio regionale. Una quantità di previsioni che appare oggi del tutto inattuale per il mercato edilizio, caratterizzato per una gran parte di invenduto, oltreché rappresentare uno scenario decisamente peggiorativo dell'ambiente e del territorio e non più in linea con gli orientamenti dello sviluppo. Non è solo il traguardo fissato dall'Unione europea di arrivare al consumo netto di suolo zero nel 2050, che impone oggi di disporre di politiche più attente nel considerare il suolo una risorsa limitata, è anche la necessità di provvedere a tutelare il territorio rurale (anche al fine di sostenere le attività agricole) e di iniziare ad occuparsi con decisione del grande patrimonio edilizio esistente da riqualificare».

(11) Del resto, come ci ha insegnato G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, ed. riv. a

2. *Le principali innovazioni tra luci e ombre: i nuovi paradigmi pianificatori*

Pur nella difficoltà di condensare in poche pagine la rappresentazione dei molteplici contenuti di un *corpus* normativo così articolato, si possono ugualmente provare a identificare alcune delle relative linee portanti, nella prospettiva di individuare i tratti più significativi dell'intervento e, al contempo, taluni profili di potenziale criticità. Con l'avvertenza che ci si soffermerà in particolare sulle forme urbanistiche di governo del territorio, sempre paradigmatiche delle trasformazioni in atto, sono almeno quattro gli aspetti che meritano di essere evidenziati¹².

Il primo – anche perché certamente più visibile – si riferisce al superamento del modello di pianificazione urbanistica comunale incentrato sull'archetipo strutturale/operativo; sulla falsariga di molti altri ordinamenti regionali, infatti, la previgente legge regionale n. 20/2000 ave-

cura di P. PIOVANI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 9-10, «la legge non è più un puro dover essere, una mera norma, o peggio una volizione generale, una volizione di classi di azioni: questo concetto è risultato primo di significato e di valore, sterile e inadeguato a cogliere l'essenza del diritto, ma la legge è tale in quanto si inserisce in quella realtà da cui nasce e a cui tende, si rifonde con la realtà che è sua e ridiventa un momento di quel processo da cui è nata e che esprime».

(12) Ulteriori innovazioni, infatti, sono senz'altro rappresentate, tra le altre, dalla profonda revisione dei modelli di pianificazione territoriale ai sensi degli articoli 40 e 42 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, ovvero del piano territoriale regionale e del piano territoriale di area vasta, quest'ultimo rimesso alle Province, oltre che dalla puntuale declinazione dei contorni del piano territoriale metropolitano (articolo 41), dalla semplificazione dei procedimenti di pianificazione e soprattutto delle relazioni tra i diversi livelli di governo nonché – ancora – dall'introduzione di misure organizzative di indiscutibile rilievo, a partire dalle previsioni relative all'ufficio di piano e soprattutto dall'introduzione della figura del garante della comunicazione e della partecipazione, analogamente ad esperienze già maturate in altri ordinamenti regionali (articoli 55 e 56), come ad esempio quello toscano (si cfr. gli articoli 36 e seguenti della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65 s.m.i.). In generale, sulle trasformazioni indotte dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, si legga C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; sulle Città metropolitane, si v. Id., *La Città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 233 ss.; sulle Province, G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, *ivi*, p. 197 ss.; sulle forme partecipative declinate a livello regionale in riferimento all'esercizio delle funzioni di governo del territorio, invece, si v. A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2016, p. 267 ss.; si cfr. però anche C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 263 ss.

va «destrutturato» il piano regolatore in tre strumenti: il piano strutturale comunale, il piano operativo comunale e il regolamento urbanistico ed edilizio¹³.

Tale impianto pianificatorio viene ora completamente ripensato, più che semplicemente ridefinito, attraverso l'introduzione di un unico strumento denominato piano urbanistico generale, chiamato «a delimitare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano»¹⁴.

Le ragioni all'origine della scelta sono molte e, tra queste, vi è senz'altro il proposito di semplificare e accelerare i percorsi pianificatori; al contempo, però, in una opzione così radicale sembra potersi cogliere qualcosa di più profondo¹⁵.

Dall'esame del dato normativo, in particolare, traspare nitidamente l'idea per cui a dover esser rimeditata non è tanto l'articolazione del piano in uno o più strumenti, quanto piuttosto il ruolo e la forma stessa del piano, i relativi contenuti al pari dei corrispondenti profili conoscitivi ed effettuali.

Non si assiste, in altri termini, ad una sorta di un ritorno al passato, ovvero alla lunga e tormentata stagione del piano regolatore generale, bensì alla consapevole sperimentazione di un modello in cui il piano comunale dovrebbe divenire «il luogo di sintesi e confronto delle politiche urbane»¹⁶; il luogo, cioè, in cui si definiscono, facendo leva in par-

(13) Si cfr. gli articoli 28 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i. Per un quadro complessivo circa le scelte compiute nei diversi ordinamenti regionali che hanno nel corso del tempo optato per tale modello pianificatorio si rimanda a T. BONETTI, A. SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 4, 2014, p. 589 ss. L'espressione «destrutturazione del modello piano-regolatore», invece, si deve a P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 144 ss.

(14) Così l'art. 31 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(15) Per quanto riguarda le misure di semplificazione, si cfr. innanzitutto gli articoli 48 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, relativamente, in particolare, ai contenuti degli strumenti pianificatori. Si v., però, anche il disposto dell'articolo 22, comma 6, della legge regionale cit. in ordine all'alleggerimento, segnatamente per i Comuni, della fase di costruzione dei quadri conoscitivi.

(16) Così si esprime la relazione illustrativa del progetto di legge regionale. In generale, relativamente alla figura del piano regolatore generale, si rimanda a E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, Torino, Utet, 2013, p. 188 ss.

ticolare sulle risultanze del quadro conoscitivo, le strategie di assetto e sviluppo della città e del territorio¹⁷.

Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, in linea con le finalità sistemiche volte al contenimento del consumo di suolo, lo schema pianificatorio subisce così un'intima metamorfosi.

Innanzitutto, infatti, il nuovo piano non appare più come un dispositivo funzionale essenzialmente a regolare l'espansione, ma come uno strumento dalla natura multidimensionale, nell'alveo del quale dovrebbero convivere almeno due *anime*: in primo luogo, quella relativa alla disciplina del territorio urbanizzato, compresi i centri storici, specialmente al fine di promuovere l'attivazione di processi rigenerativi, di cui si predica esplicitamente la valenza prioritaria¹⁸; in secondo luogo, quella concernente il regime dettato per le nuove urbanizzazioni, esterne al perimetro del territorio urbanizzato, di cui si sussume – per converso – la portata sussidiaria rispetto agli interventi sul tessuto esistente.

A fronte del riconoscimento della natura multidimensionale delle opzioni pianificatorie, pur secondo un'articolazione scalare che impone di volgere lo sguardo primariamente al sistema insediativo esistente, di conseguenza, al piano urbanistico generale si richiede non solo di distinguere tra trasformazioni *semplici*, ovvero quelle attuabili in via diretta, e *complesse*, realizzabili in particolare attraverso la figura degli accordi operativi, quanto soprattutto di prefigurare obiettivi e condizioni da rispettare all'atto della declinazione negoziata delle successive attività di trasformazione; obiettivi e condizioni che, traducendosi in altrettanti parametri funzionali all'innalzamento complessivo della qualità del

(17) Anche di recente, del resto, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2017, p. 432 ss., il piano generale dovrebbe limitarsi «alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possano avere efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali»; così facendo, infatti, «il passaggio dal piano al progetto assegna ai due istituti i giusti compiti relativi e precisamente: al piano il compito non più di indicare soluzioni specifiche, ma di limitarsi a una ripartizione di larga massima delle possibili destinazioni, e al progetto il compito di stabilire le scelte concrete e la loro modalità di attuazione».

(18) L'articolo 33, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, infatti, statuisce espressamente che «oggetto principale del piano urbanistico generale è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente, di cui analizza e valuta le caratteristiche urbanistiche ed edilizie, ambientali e storico-culturali, allo scopo di individuare e regolamentare gli interventi idonei al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato».

contesto urbano, oltre che dei livelli di sostenibilità ambientale e sociale, dovrebbero riflettere l'idea di città assunta quale riferimento dal soggetto pianificatore¹⁹.

Da qui, in particolare, derivano, e si giustificano, due ulteriori tratti distintivi del nuovo piano urbanistico generale: da un lato, la valenza ideogrammatica, a cui fa da *pendant* la natura non conformativa di talune delle relative previsioni; dall'altro lato, il rilievo preponderante riconosciuto alla *qualità* dello specifico progetto di trasformazione, a cui corrisponde simmetricamente una certa flessibilità delle determinazioni pianificatorie generali.

Quanto al primo, il dettato normativo è piuttosto netto nel prescrivere che «la cartografia relativa ai contenuti strategici» dei piani urbanistici, oltre che di quelli territoriali, «deve avere carattere ideogrammatico»; un carattere che, in concreto, va inteso nel senso per cui «la puntuale delimitazione dei relativi perimetri è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica»²⁰.

Non solo: prescindendo da quanto previsto con riguardo agli interventi di rigenerazione urbana attuabili direttamente, come anticipato, ai piani urbanistici e territoriali è espressamente fatto divieto di attribuire «potestà edificatoria alle aree libere» o comunque di conferire «alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto»²¹.

(19) Particolarmente eloquente in questo senso è, ancora, la relazione illustrativa nella quale si afferma testualmente come «si tratta non solo di superare lo *zoning* e la conformazione dei diritti edificatori, aspetti che erano già stati affrontati con la legge regionale n. 20/2000, ma di comprendere come il piano urbanistico possa continuare ad esercitare il proprio ruolo guida nei confronti di processi di crescita e trasformazione urbana che saranno sempre meno prefigurabili in maniera dettagliata a priori. Il piano quindi deve trovare una corretta forma con cui gli obiettivi e i valori, che prefigurano le aspettative collettive, siano in grado di confrontarsi e regolare i processi di trasformazione secondo un disegno non solo accettabile ma funzionale al perseguimento dell'interesse collettivo. Se si vuole quindi mantenere e recuperare un fondamentale e necessario ruolo del piano, questo deve farsi portatore in maniera chiara di nuove "invarianti" che esprimano gli obiettivi, il "disegno" della "città pubblica", gli assetti futuri desiderati, i criteri e le condizioni per orientare le trasformazioni entro certi gradi di flessibilità». Sull'evoluzione verso un «sistema multiscale integrato, entro cui il piano urbanistico comunale diviene lo strumento di esplicazione alla scala locale delle politiche settoriali», si legga E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, cit., p. 236 ss.

(20) Così l'articolo 24, comma 2, lettera a), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(21) In questi termini l'articolo 25, comma 1, della legge regionale n. 24/2017, ma si cfr. però

L'attribuzione dei diritti edificatori, pertanto, compete essenzialmente agli accordi operativi, oltre che ai piani attuativi di iniziativa pubblica²². Relativamente al secondo tratto, invece, basti considerare che, nella nuova articolazione della sequenza pianificatoria, agli accordi operativi è rimesso il fondamentale compito di attuare «le previsioni generali» del piano «stabilendo il progetto urbano degli interventi»²³.

Il che, a ben vedere, potrebbe apparire non particolarmente innovativo, tenendo conto che tale assetto era già stato in qualche modo prefigurato anche dalla previgente disciplina normativa, se non fosse che, sempre al netto di ciò che si può realizzare per intervento diretto, si assiste oggi ad un significativo rafforzamento della dimensione progettuale della scelta urbanistica, ovvero quella che si colloca a valle dell'opzione pianificatoria più generale; una dimensione che, lungi dal potersi qualificare in termini meramente attuativi, nel senso di attività esecutiva o comunque specifica di semplici profili di dettaglio tecnico, si presenta a tutti gli effetti come il momento, spaziale e temporale, nel quale la strategia del piano, e l'idea di città ad essa sottesa, si compie nella specifica concretezza del divenire delle dinamiche territoriali e socio-economiche²⁴.

In questa rinnovata prospettiva, quindi, il piano generale dovrebbe caratterizzarsi, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, per un minor tasso di astrattezza, dovendo viceversa fungere da quadro di riferimento delle trasformazioni possibili.

anche l'articolo 26, comma 1, lettera *b*).

(22) Si cfr. l'articolo 26, comma 1, lettera *a*) e l'articolo 30, comma 1, lettera *b*) della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(23) Articolo 26, comma 1, lettera *a*), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. Si v., inoltre, l'articolo 24, comma 2, lettera *b*), della legge regionale cit., ove espressamente si stabilisce, e per questo si ritiene utile richiamarne testualmente il dettato, che «le indicazioni della componente strategica del Pug, relative ai criteri di localizzazione delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscono *riferimenti di massima* circa l'assetto insediativo del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica» (corsivo mio).

(24) Con riferimento alla problematica del regime giuridico delle città, nell'ambito della letteratura giuspubblicistica europea, si v. J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013; R. CANALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, p. 307 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

È, invece, al livello operativo, quello per l'appunto del progetto urbano nella relativa singolarità ed empirica unicità, che si demanda l'attribuzione delle potenzialità edificatorie, all'esito di un vaglio che si fonda innanzitutto sulla qualità del progetto stesso, rilevando a tal fine non solo la coerenza con il «disegno urbanistico ed architettonico» ma anche valutazioni inerenti la complessiva sostenibilità economica dell'intervento.

Va da sé, poi, come tutto ciò dovrà trovare puntuale corrispondenza e fondamento ultimo nel perseguimento dell'interesse pubblico da soddisfare, valendo sempre il richiamo del giudice amministrativo secondo cui tale concetto, anche nell'ambito materiale del governo del territorio, non ha una «connotazione unica e globalizzante», ma è «oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto», è «il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento»²⁵.

Nel nuovo modello pianificatorio, di conseguenza, sembra potersi leggere, per un verso, il passaggio da «un'urbanistica meramente disegnata ad un'urbanistica reale», per altro verso, l'implicita affermazione di un approccio alle politiche di trasformazione del territorio – edificato e non – gradualista, se non addirittura sperimentalista, antitetico dunque ad un certo determinismo meccanicista che ha tradizionalmente segnato l'esperienza pianificatoria nell'ordinamento italiano²⁶.

È troppo presto per stabilire una volta per tutte se un tale ripensamento complessivo della forma-piano raggiungerà effettivamente i risultati auspicati, tanto più che almeno un rischio sembra profilarsi all'orizzonte. Ci si riferisce al pericolo che, in sede applicativa, l'innovazione ceda il passo alla naturale conservazione, di segno per certi soprattutto culturale, che presumibilmente indurrà alcuni organi di vertice politico, una parte delle strutture amministrative e gli stessi operatori privati ad attuare o comunque a confrontarsi con il nuovo paradigma pianificato-

(25) Così Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616.

(26) La felice espressione richiamata nel testo si deve a P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 89.

rio mutuando gli schemi del passato, più o meno recente, con tutto ciò che potrebbe conseguirne – tra l'altro – in riferimento all'effettività del disegno normativo stesso.

Su questi pericoli, ad ogni modo, ci si soffermerà ancora nel prosieguo.

2.1. *Segue: la centralità delle relazioni pubblico-privato*

Un secondo aspetto che merita di essere sottolineato, anche perché strettamente collegato al primo, riguarda le relazioni tra pubblico e privato²⁷. Certo, al netto delle colorazioni più o meno ideologiche che investono la lettura delle reciproche interrelazioni ai fini della definizione degli assetti territoriali, è noto come già da tempo la stessa scienza urbanistica non abbia potuto far a meno di osservare che, se è pur vero che tanto gli attori pubblici quanto quelli privati sono «i protagonisti della pianificazione spaziale», è altrettanto vero come sia l'operatore privato «il vero protagonista dello sviluppo urbano»²⁸.

Se così è, ci si potrebbe quindi chiedere dove risiedano, da questo punto di vista, le innovazioni del *corpus* normativo di fonte regionale in esame.

Ebbene, ad avviso di chi scrive, queste consistono nella piena consapevolezza che se quanto si è evidenziato valeva per la stagione espansiva, non potrà che valere a maggior ragione in una fase storica in cui, per tutte le ragioni richiamate in precedenza, non sembra potersi prescindere dalla piena valorizzazione dei processi e delle dinamiche negoziali²⁹. Il governo rigenerativo del territorio, in altre parole, è intimamente permeato dal canone della consensualità, paradossalmente più di quanto non avvenisse nell'assetto antecedente alle torsioni strutturali del ciclo economico dell'ultimo decennio³⁰.

(27) Per una visione d'insieme, si legga G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. app.*, 1, 2011, p. 508 ss.

(28) Così G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967, p. 75 ss.

(29) Nell'ambito della letteratura giuridica, tra gli altri, si v. P. URBANI, *L'urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; ma si cfr. anche ID., *Territorio e poteri emergenti*, Torino, Giappichelli, 2007, spec. p. 165 ss.

(30) In generale, sulle forme consensualistiche nel governo del territorio, si cfr. il lavoro monografico di M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*,

Oggi come oggi, infatti, di fronte al «capriccioso pennarello» del pianificatore non vi sono solamente interessi – pubblici, privati e collettivi – che premono per ricevere soddisfazione, quanto soprattutto una miriade di situazioni obiettivamente complesse il cui l'esito finale, così come i relativi contorni, non è astrattamente predicabile, costituendo un risultato che, nella maggior parte dei casi, il piano può solo prefigurare come un obiettivo cui tendere ovvero di cui auspicare il conseguimento. In questo senso, tratti emblematici assume proprio il fenomeno rigenerativo. Come si dirà meglio più avanti, d'altronde, si rigenera se, come e quando, in ragione della pluralità dei contesti urbanizzati che meriterebbero attenzione e della molteplicità delle variabili da considerare, risulterà, *ex post* rispetto all'auspicio pianificatorio, concretamente possibile farlo. Muta, di conseguenza, anche il ruolo delle amministrazioni pubbliche che da regolatrici delle spinte espansive devono, di volta in volta, farsi invece promotrici, registe o facilitatrici degli interventi, la cui effettiva percorribilità non potrà che dipendere anche dal concorso del *privato*, ancorché secondo le multiformi sembianze che tale locuzione può soggettivamente assumere nella realtà fenomenica³¹; un concorso, in particolare, a tal punto rilevante che la dimensione consensuale finisce quasi per atteggiarsi a componente consustanziale dell'opzione urbanistica stessa.

Tutto ciò emerge nitidamente in diversi passaggi del testo³². Al netto delle singole previsioni, poi, è in qualche modo lo spirito stesso del dettato normativo che, complessivamente esaminato, induce ad argomentare senz'altro in questi termini³³.

Bologna, Bononia University Press, 2015. Con riferimento all'ordinamento emiliano-romagnolo, peraltro, si cfr. anche la più recente legge regionale 20 aprile 2018, n. 5, in tema di programmazione negoziata.

(31) Ci si riferisce, con tutta evidenza, alla circostanza per cui il soggetto privato con cui le amministrazioni pubbliche e, in particolare, i Comuni sono chiamati a confrontarsi si può presentare in vesti differenti ovvero, a seconda dei casi, in quella di privato proprietario, di impresa edile, di sviluppatore immobiliare, di fondo di investimento, di associazione ambientalista, di comitato di residenti e così via.

(32) Si v. l'articolo 31, comma 7, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(33) L'articolo 1, comma 3, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, ad esempio, prevede che «la presente legge valorizza la capacità negoziale dei Comuni, la qualità delle

Basti pensare, a riprova di ciò, non solo alla circostanza per cui anche nel nuovo regime normativo viene prevista la possibilità di concludere accordi – *a monte* – della scelta discrezionale di piano, ma soprattutto all'indiscutibile centralità della figura degli accordi operativi chiamati a presiedere alla concretizzazione progettuale del disegno urbanistico attraverso la definizione di un assetto degli interessi concordato tra l'amministrazione comunale e il soggetto privato proponente³⁴.

Pur non potendo essere questa la sede per soffermarsi su aspetti più specifici, è bene però rilevare come tale figura, ancorché apparentemente accostabile a quella dei piani attuativi ad iniziativa privata, a partire da quelli di lottizzazione, presenti in realtà una consistenza qualitativa e quantitativa oltre modo differente. Tali dispositivi, infatti, non sono configurati in termini meramente attuativi del piano generale e, dunque, secondo schemi di mera conformità rispetto alle relative previsioni, bensì come strumenti funzionali ad estrarne le opzioni strategiche ed i corrispondenti contenuti, più o meno flessibili, attraverso la declinazione condivisa di un progetto di trasformazione strettamente ancorato agli antecedenti urbanistici e, per questa via, territoriali e socio-economici di riferimento.

Anche in relazione a tale secondo tratto qualificante della riforma, però, occorre guardarsi da alcuni pericoli e, per tutti, da ciò che decenni di esperienza urbanistica consensuale insegnano, ovvero che l'orizzonte negoziale assume una valenza potenzialmente virtuosa purché ricorrano – cumulativamente – almeno due precondizioni: da un lato, l'esistenza di un nucleo rigido di regole, quale manifestazione delle scel-

proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi, quali fattori determinanti per l'efficacia del governo del territorio».

(34) Si cfr., rispettivamente, l'articolo 61 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, rubricato «accordi con i privati», che riprende quasi testualmente il previgente articolo 18 della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i., nonché gli articoli 38 e 39, relativi ai cd. accordi operativi. Relativamente a tali tipologie di accordi «integrativi» con i privati, si v. per tutti M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2007, p. 539 ss.; G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2008, p. 449 ss. In una prospettiva più generale, si legga anche L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, testo della relazione svolta al convegno dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo dal titolo *Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Bergamo, 5-7 ottobre 2017, ora in *www.irpa.eu*, spec. p. 12 ss.

te che solo l'amministrazione pianificatrice può effettuare in vista della soddisfazione degli interessi di cui è istituzionalmente portatrice; dall'altro lato, la sussistenza di soggetti pubblici in grado di negoziare efficacemente.

Il che, a ben vedere, non può darsi sempre per scontato.

Innanzitutto, perché la definizione di un nocciolo non comprimibile e, come tale, non disponibile, involge non solo il dato conoscitivo o eterodeterminato delle invarianti e delle tutele parallele, ma anche quello delle strategie di assetto e sviluppo del territorio che spesso la trama pianificatoria restituisce solo parzialmente, riflettendo tutte le difficoltà di individuarne specificatamente i relativi contenuti sostanziali.

In secondo luogo, poi, in quanto la capacità negoziale, per poter raggiungere il risultato iscritto nella norma primaria attributiva del potere, a sua volta da declinare nelle singole fattispecie ai fini dell'identificazione dell'interesse pubblico in concreto, pretende un insieme di competenze e abilità, di ordine anche organizzativo e gestionale, di cui non necessariamente le amministrazioni sono dotate³⁵; e quand'anche lo fossero, in un contesto ordinamentale comprensibilmente segnato dalla fuga dalla discrezionalità e, per ciò solo, dalle responsabilità – politiche e soprattutto amministrative –, va da sé come non possa aprioristicamente predicarsene l'effettivo disvelamento da parte di coloro tenuti in astratto a farsene carico.

Non basta, in altri termini, evocare la valorizzazione della capacità negoziale delle amministrazioni, *in primis* quelle comunali, tra i principi e gli obiettivi generali di un determinato testo legislativo, come avvenuto per l'appunto in Emilia-Romagna³⁶; così come non basta, ancora, prefigurare un *bumus* normativo orientato, oltre che a legittimare sempre di più, anche a favorire l'esercizio del potere in forma consensuale attraverso l'approntamento di istituti e dispositivi a tali finalità più o meno dedicati³⁷.

(35) Al riguardo, si v. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 188 ss.

(36) Si cfr. l'articolo 1, comma 4, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(37) Si v., ad esempio, gli artt. 38 e 61 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Invero, per quanto già ampiamente previsto da disposizioni normative tanto generali quanto ormai risalenti nel tempo, come ad esempio quella di cui all'articolo 11 della legge sul procedimento, tutto ciò appare decisamente utile, ma purtroppo non sufficiente.

Saper negoziare, infatti, assume anche per l'universo delle amministrazioni pubbliche i contorni di una vera e propria attività specialistica, se non addirittura professionale, a cui dovrebbe essere riservata, in *positivo*, una cura particolare – se effettivamente riconosciuta come essenziale –, a partire dall'attribuzione di risorse umane ed economiche adeguate, unitamente alla costruzione di seri percorsi formativi³⁸; in *negativo*, poi, lo spazio negoziale dovrebbe essere in qualche modo protetto anche dal timore di incursioni da parte di soggetti esterni al perimetro amministrativo, come ad esempio degli uffici del pubblico ministero penale e contabile³⁹.

Paulo Coelho, nel *Manuale del guerriero della luce*, scrive che «il Califo Moaiyat domandò a Omar Ben Al-Aas» quale fosse il suo segreto: «Non mi sono mai impegnato in un'azione senza avere prima studiato la ritirata; d'altro canto, non sono mai entrato in un posto con l'intenzione di uscire correndo», fu la risposta⁴⁰.

(38) Basti pensare, a riprova di ciò, a quanto previsto dall'art. 55 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, relativamente alla costituzione degli uffici di piano chiamati per l'appunto a svolgere non solo «i compiti attinenti alla pianificazione urbanistica», ma anche «il supporto alle attività di negoziazione con i privati» (comma 2). È lo stesso dettato normativo, infatti, a prevedere espressamente che tali uffici debbano essere dotati delle necessarie «competenze professionali», tra cui quelle «in campo pianificatorio, paesaggistico, ambientale, giuridico ed economico-finanziario» (comma 4), al punto che la Regione fisserà «standard minimi» in relazione «alla dotazione di personale avente le adeguate competenze» (comma 5). D'altronde, come dimostra M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 3, 2015, p. 667 ss., a proposito del settore dei contratti pubblici, ma vale lo stesso per quello urbanistico, le riforme hanno sempre dei costi, diretti e indiretti. Il che, in una prospettiva più generale, investe soprattutto il ruolo della dirigenza, sulle cui più recenti inquietudini si leggano le considerazioni di G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in *Dir. pubb.*, 1, 2017, p. 156 ss.; nonché anche B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017.

(39) Invero, gli articoli 4, comma 6, 12 e 78 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 prefigurano complessivamente uno scenario nel quale la Regione concorrerà a sostenere economicamente le autonomie locali sia ai fini dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica sia per quanto concerne l'attivazione di taluni percorsi rigenerativi.

(40) P. COELHO, *Manuale del guerriero della luce*, trad. it. di R. Desti, Milano, Bompiani, 2012,

Il che, fuor di metafora, significa che lo spazio negoziale, per risultare davvero fungibile ed efficace rispetto agli obiettivi prefissati, deve essere preservato anche dalle derive patologiche che, oggi come oggi, allarmano fatalmente ogni funzionario pubblico chiamato ad operare in un simile contesto; ciò che, senza con questo voler prefigurare cedimenti rispetto ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, oltre che rispetto ai canoni di efficienza ed economicità, altro non significa se non salvaguardare maggiormente il margine di apprezzamento discrezionale riconosciuto all'amministrazione titolare dei poteri di piano⁴¹.

2.2. *Segue: il favor per la rigenerazione urbana e il problema del contenimento del consumo di suolo*

Il terzo aspetto qualificante del nuovo impianto normativo riguarda le disposizioni relative ai processi di rigenerazione del territorio e, in particolare, del tessuto edilizio esistente⁴².

Nel complesso, in armonia con lo scenario a cui si è fatto riferimento in precedenza, l'obiettivo perseguito appare essenzialmente quello di articolare un *ambiente* normativo favorevole all'attivazione delle dinamiche rigenerative.

p. 47.

(41) Tanto più che, a tacer d'altro, l'articolo 2 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 regola espressamente, e tra le prime a livello regionale, le modalità di applicazione dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza alle scelte di pianificazione, ad esempio attraverso il rinvio espresso sia alle disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190 sia alle linee guida contenute nel piano nazionale adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione. Non solo: oltre al richiamo agli obblighi di astensione previsti per le situazioni di conflitto di interessi, si prevede altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di acquisire, in relazione ai soggetti privati proponenti, l'informazione antimafia di cui all'articolo 84, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, «ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle azioni di trasformazione del territorio» (comma 2, lettera c).

(42) Si cfr. il capo II del titolo II della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. In generale, sui processi di rigenerazione urbana, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si v. i contributi raccolti in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017. Si legga anche P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 592 ss. Relativamente agli usi temporanei, in particolare, si cfr. anche quanto previsto dall'articolo 8 della legge regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 14, rubricato *Interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente*.

Da qui, per l'effetto, l'introduzione di un *mix* di dispositivi che, pur rispondendo a logiche parzialmente differenti, dovrebbero tutti concorrere all'attivazione di questi percorsi, sia in funzione di legittimazione, dopo alcuni anni segnati da prassi amministrative permeate da una giuridicità più o meno debole o comunque da labili fondamenti positivi, sia in un'ottica di incentivazione⁴³.

Al contempo, però, possono comunque individuarsi due direttrici più generali che hanno orientato il legislatore regionale, pur con la precisazione che in taluni casi, più che ad innovazione normativa in senso stretto, si assiste ad una sorta di consolidazione di regole previgenti, anche di fonte statale⁴⁴.

La prima, di matrice essenzialmente urbanistica, consta di strumenti come quelli concernenti la previsione di *standard* urbanistici differenziati in relazione alle specificità del caso concreto, l'ammissibilità degli usi temporanei, il regime delle opere incongrue nonché la possibilità di derogare ai rigidi dettami del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444⁴⁵. La seconda, invece, si riferisce alle disposizioni, di ordine più prettamente economico, attraverso le quali il legislatore regionale tenta di puntellarne l'astratta percorribilità, articolando una serie di misure funzionali a ridurre il *gap* economico che divide le aree urbanizzate, da rigenerare, rispetto a quelle libere, nella prospettiva di rendere le prime maggiormente appetibili, segnatamente per operatori economici e sviluppatori di vario genere: è il caso, ad esempio, delle forme di decontribuzione, come pure della non applicabilità del contributo straordinario agli interventi interni al territorio urbanizzato, non-

(43) In proposito, si v. M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., p. 59 ss.

(44) In proposito, peraltro, merita di essere sottolineato che, quanto meno per esigenze di razionalizzazione normativa, il disegno di politica legislativa della Regione Emilia-Romagna avrebbe potuto realizzarsi ancora più compiutamente attraverso l'elaborazione di un testo contenente anche le disposizioni in materia edilizia, tenuto conto delle evidenti interconnessioni, ad esempio, proprio con le azioni di rigenerazione urbana ovvero di qualificazione del patrimonio esistente: solo pochi mesi prima, del resto, era stata approvata la legge regionale Emilia-Romagna 23 giugno 2017, n. 12, con la quale si era provveduto ad un riordino della relativa disciplina, anche alla luce degli interventi statali degli ultimi anni.

(45) Si v. gli articoli 7, 9, 10, 11, 13, 14 e 16 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

ché del sostegno regionale alla promozione di interventi di rigenerazione urbana⁴⁶.

Anche con riferimento a tali dispositivi, però, va detto che la positivizzazione di regole e istituti sulla rigenerazione è un tassello senz'altro importante, al punto da assumere la portata di vera e propria precondizione per la costruzione delle relative politiche e delle corrispondenti azioni.

Come anticipato, però, l'effettiva «cantierizzazione» degli interventi rigenerativi involge una dimensione ultronea e altrettanto decisiva per il successo di tali iniziative su larga scala: si tratta, con tutta evidenza, della dimensione amministrativa, l'unica in grado di ricomporre la complessa trama degli interessi coinvolti, in armonia con le specificità del caso concreto e a fronte alle innumerevoli fattispecie che, nelle realtà urbane e periurbane, dovrebbero essere a tal fine considerate.

Legittimazione e incentivazione per via normativa, in altri termini, sono sì fondamentali, ma le politiche territoriali in funzione rigenerativa non possono prescindere dalla centralità del momento amministrativo, quale riflesso delle logiche sperimentali e gradualistiche che caratterizzano tendenzialmente la definizione dei relativi percorsi nella realtà fenomenica.

Al *favor* manifestato ai processi di rigenerazione urbana fa inoltre da *pendant* un quarto profilo qualificante il nuovo testo legislativo e, cioè, le previsioni relative al contenimento del consumo di suolo⁴⁷.

Si tratta di uno degli aspetti più rilevanti e, al contempo, maggiormente discussi del dettato normativo⁴⁸.

Il contenimento del consumo di suolo, infatti, non viene semplicemente affermato dal legislatore regionale come un obiettivo generale delle politiche di governo del territorio, di cui tener doverosamente conto – in particolare – nella formazione degli strumenti di pianificazione, ma vie-

(46) Si cfr. gli articoli 8 e 12 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(47) Si v. gli articoli 5 e 6 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(48) Per un primo commento alle disposizioni normative di fonte regionale sul consumo di suolo, si v. B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2018, p. 41 ss.

ne ulteriormente declinato attraverso più specifiche disposizioni preordinate ad assicurarne rigorosamente il rispetto, a partire dall'introduzione di un *limite massimo* di suolo consumabile normativamente dato⁴⁹. Per quanto rilevante sia, però, chi scrive ritiene che la portata di tale questione, segnatamente in riferimento alla *querelle* che ha investito l'identificazione della soglia e i parametri sulla base dei quali calcolarla, oltre che il regime delle relative esclusioni, non debba essere sovrastimata⁵⁰.

Certo, è assolutamente legittimo valutare, anche eventualmente in termini di adeguatezza, il punto di equilibrio individuato in ambito regionale ai fini del raggiungimento dell'ambizioso obiettivo del «consumo di suolo a saldo zero entro il 2050», quale traguardo predeterminato in sede europea e, come tale, espressamente sussunto anche dal legislatore. Allo stesso tempo, però, l'eccessiva attenzione dedicata a tale profilo, in sé e per sé considerato, rischia di deformare la prospettiva attraverso cui ricostruire e analizzare il contesto territoriale e socio-economico di riferimento, le cui profonde torsioni a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria, prima, ed economica, poi, hanno già concorso a ridefinire l'assetto strutturale del mercato e, per ciò solo, gli stessi valori immobiliari.

Se, in altri termini, ci si confrontasse ancora con le impetuose dinamiche espansive, ecco allora che – probabilmente – la fissazione di una certa soglia a livello regionale potrebbe effettivamente costituire una delle principali vie da percorrere per contenere le spinte alla trasformazione del territorio; forse non l'unica e per certi versi neppure quella astrattamente preferibile, a cagione dell'evidente rigidità che la con-

(49) L'articolo 6, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, infatti, stabilisce espressamente che «la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, un consumo del suolo complessivo entro il *limite massimo* del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato, calcolata ai sensi dell'articolo 32, commi 2 e 3, esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, fatto salvo quanto previsto dai commi 5 e 6 del presente articolo» (corsivo mio). Si cfr. anche la delibera della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna 19 marzo 2018, n. 376, portante «Approvazione delle modalità operative e dei contenuti informativi per il monitoraggio delle trasformazioni realizzate in attuazione del piano urbanistico comunale, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 24/2017».

(50) In relazione alle esclusioni, si cfr. l'articolo 6, commi 5 e 6, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

traddistingue, ma non vi è dubbio che rappresenterebbe, o avrebbe potuto in passato rappresentare, una delle possibili opzioni di politica del diritto da seguire.

Non sovrastimare, del resto, non significa derubricare la problematica della soglia e del relativo metodo di calcolo, oltre che delle corrispondenti deroghe, a questione marginale; vuol dire, invece, riconoscere come, alle condizioni date, le sfide da affrontare per le amministrazioni preposte al governo del territorio non sono oggi tanto di ordine quantitativo, quanto essenzialmente qualitativo.

La definizione di una determinata soglia, cioè, può senz'altro concorrere ad orientare virtuosamente le politiche territoriali nei prossimi anni, non foss'altro perché comunque di un valore-limite si tratta, al cui rispetto si dovranno attenere, *in primis*, tutti i soggetti pubblici a vario titolo coinvolti nella regolazione e soprattutto nella programmazione delle pretese di modificazione del suolo, «quale bene comune e risorsa non rinnovabile»⁵¹.

Di fronte alla perdurante assenza di forti e diffuse spinte espansive, però, resta il fatto che è dalla complessiva qualità progettuale degli interventi e, per converso, dalla capacità di impulso e conseguente valutazione delle proposte di trasformazione da parte delle amministrazioni competenti che dipenderà in larga misura il successo o meno delle scelte compiute dal legislatore regionale⁵².

3. Dal prevedere normativo al provvedere amministrativo

Fin qui si sono rappresentate alcune delle principali innovazioni contenute nella legge regionale del 2017, segnalando altresì alcuni potenziali profili di criticità.

(51) Così recita l'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, opportunamente precisando altresì come l'azione di riduzione sia da svolgere «anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici».

(52) Del resto, anche in questo caso, vale sempre l'insegnamento di un Maestro del diritto come Angelo Falzea, per il quale «quando [...] i ritmi evolutivi si fanno incalzanti e le linee di sviluppo penetranti e contraddittorie, l'adeguamento delle regole giuridiche alla attualità ed alla autenticità delle situazioni di interesse effettivamente prevalenti diventa più problematico e quasi sempre tardivo»: così A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Milano, *Ann.*, I, 2007, p. 201 ss.

Sebbene molte delle relative previsioni normative siano già pienamente in vigore, tuttavia, per molte altre occorrerà attenderne l'effettiva attuazione.

Il futuro prossimo, di conseguenza, sarà dedicato all'avvio della fase implementativa del dettato normativo, con l'ulteriore effetto per cui, almeno per i prossimi cinque anni e in relazione a molteplici e non secondari aspetti, la *regola* sarà costituita dal regime transitorio minuziosamente delineato nella medesima disciplina regionale⁵³.

Invero, già la scelta di collocare tali disposizioni all'inizio, a ridosso dei principi fondamentali, e non – come generalmente avviene – alla fine del testo appare fortemente evocativa del rilievo riconosciuto al regime transitorio.

D'altra parte, la circostanza che ricorrano spesso nella legge riferimenti allo strumento del piano regolatore generale è la migliore dimostrazione, più ancora dei dati statistici, della necessità di dedicare particolare attenzione alla dimensione attuativa, sol considerando i notevoli ritardi accumulati dalle amministrazioni comunali nel conformarsi alla disciplina previgente, la cui entrata in vigore risale a quasi venti anni fa⁵⁴. A prescindere dalla collocazione e dai raffronti con il passato, però, ciò che davvero conta è l'assetto tratteggiato dal legislatore regionale per la *gestione* della fase di esecuzione delle proposizioni normative e dei relativi comandi.

A tal fine, in particolare, possono individuarsi due ordini di previsioni: da un lato, quelle preordinate ad assicurare che le amministrazioni pubbliche, a partire da quelle comunali, si adeguino tempestivamente ai contenuti della riforma; dall'altro, quelle relative alle azioni che, in attesa del definitivo adeguamento, le medesime amministrazioni pubbliche

(53) Si cfr. al riguardo, però, anche la circolare della Regione Emilia-Romagna PG/2018/0179478 del 14 marzo 2018, recante «Prime indicazioni applicative della nuova legge urbanistica regionale».

(54) Nella stessa relazione illustrativa alla legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, del resto, si riportano alcuni dati particolarmente eloquenti in tal senso; alla data del mese di ottobre 2016, infatti, i Comuni che avevano approvato almeno il piano strutturale e il regolamento urbanistico ed edilizio erano 201, pari a circa il 58% del totale su base regionale; i Comuni che avevano in corso di approvazione il piano strutturale e/o il regolamento urbanistico ed edilizio erano circa il 16%, mentre un quarto delle amministrazioni comunali erano ancora dotate del piano regolatore generale.

e gli operatori privati possono, per così dire, *medio tempore* compiere. Relativamente alle prime, è bene innanzitutto richiamare l'introduzione di termini perentori, segnatamente per i Comuni, per quanto concerne l'avvio e la successiva conclusione dei procedimenti di approvazione dei nuovi piani urbanistici generali⁵⁵.

Nel complesso, si tratta di termini tutto sommato ragionevoli, tenuto conto delle tempistiche che – di regola – richiedono i procedimenti di formazione dei piani; termini coerenti, quindi, con l'obiettivo di «assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio» delle prescrizioni della legge regionale in esame⁵⁶.

Sempre in questa prospettiva, poi, viene dettata una disciplina tanto *differenziata* quanto *semplificata*.

Differenziata perché, come si è evidenziato, il legislatore regionale ha dovuto tener conto dello stato di applicazione del regime previgente e, in particolare, della eterogeneità di situazioni registrabili su base comunale; si assiste così all'articolazione in funzione attuativa di un assetto parzialmente differente in relazione al livello di adeguamento alle disposizioni della legge regionale n. 20/2000 da parte delle singole amministrazioni comunali⁵⁷.

Semplificata in quanto, al netto delle differenziazioni, si stabiliscono modalità procedurali accelerate, oltre che agevolate, nell'ottica di favorire il sollecito passaggio dal *vecchio* al *nuovo* regime; in sede di prima applicazione, cioè, il legislatore regionale ha prefigurato canali preferenziali, come ad esempio la variante generale richiamata al comma 2 dell'articolo 3, che si presentano, in un'ottica più generale, come al-

(55) Si v. l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, secondo cui i Comuni «avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di tre anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo». Discorso differente, invece, è quello da farsi per gli strumenti di pianificazione territoriale: l'articolo 76, comma 1, infatti, stabilisce un termine triennale per l'adeguamento, da parte della Regione, della Città metropolitana di Bologna e dei soggetti di area vasta, dei propri strumenti di pianificazione territoriale alle previsioni della presente legge entro tre anni dalla data di entrata in vigore della stessa.

(56) Così, ancora, l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(57) Si cfr., in proposito, l'articolo 3, commi 2, 3 e 4 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

trettante «vie scortate» in vista del raggiungimento del risultato finale⁵⁸. Accanto alle disposizioni *per* l'attuazione, però, si stabiliscono anche le regole valevoli *nel* periodo transitorio.

La declinazione del regime transitorio, infatti, rappresenta per la gran parte degli interventi normativi uno dei nodi più delicati, ponendo fatalmente numerose questioni di ordine intertemporale o comunque riferibili all'applicazione della legge nel tempo, oltre che evidentemente di effettività dello stesso disegno legislativo, nelle more della relativa attuazione⁵⁹.

Nodi, come ad esempio quelli concernenti le interrelazioni con i diritti quesiti ovvero con le posizioni giuridiche soggettive che si caratterizzano per una forza di resistenza qualificata in considerazione del tempo trascorso, sono fisiologicamente all'ordine del giorno, potendo paradossalmente rinvenire proprio nell'assetto regolatorio declinato per la transizione ragioni di soddisfazione o, al contrario, motivi di frustrazione, quando non vere e proprie crisi di rigetto⁶⁰.

E lo stesso vale anche per le amministrazioni pubbliche che, tenute ad esercitare *quotidianamente* le relative funzioni, all'atto pratico sono chiamate fin da subito a confrontarsi con le incertezze, i margini di flessibilità o, piuttosto, di rigidità delle regole transitorie, ben prima quindi di cimentarsi con l'applicazione del regime che diverrà ordinario⁶¹.

(58) Riprendendo nel testo una felice espressione di E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 351; di recente, sulle dinamiche di semplificazione, si cfr. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubb.*, 2015, p. 985 ss.

(59) In generale, al riguardo, si rimanda a G.D. COMPORTI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2001.

(60) Sulla «lotta fra il tempo della buona fede e il tempo della legge nel caso della sopravvenienza normativa», si legga F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in AA.Vv., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. p. 32 ss., secondo cui «se al tempo della legge sostituiamo il tempo del principio integrativo di buona fede è possibile dare certezza alle aspettative del cittadino e così tutelare il suo legittimo affidamento. Un legittimo affidamento che è tutelato dal tempo della buona fede, dalla fattispecie normativa che risulta dalla integrazione del principio di buona fede con le norme di legge che continuano ad essere valide ed efficaci nel tempo della buona fede e non nel tempo naturalistico della legge» (p. 34).

(61) Per considerazioni di ordine più generale, si legga G. NAPOLITANO, *Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2015, p. 7 ss.

A monte, poi, va detto che il nodo del regime transitorio si presenta intricato da sciogliere anche per il legislatore, di fronte al dilemma rappresentato, prescindendo dalle molteplici posizioni intermedie, dalla scelta tra un'efficacia delle prescrizioni normative non mediata da alcun regime transitorio e, invece, l'articolazione di un quadro regolatorio funzionale ad accompagnare gradualmente, per l'appunto in via transitoria, l'adeguamento al nuovo assetto.

Tutto ciò, peraltro, assume un particolare rilievo proprio in ambito urbanistico, vuoi per l'ampiezza delle fattispecie potenzialmente incise, vuoi per la complessità delle situazioni coinvolte, vuoi – ancora – per l'impatto socio-economico di una riforma che, come quella in esame, ambisce a ridefinire i contorni delle funzioni di governo del territorio e, in particolare, dei poteri pianificatori e delle posizioni soggettive che li fronteggiano.

Posto innanzi al predetto dilemma, il legislatore regionale ha così realisticamente optato per la costruzione di un percorso *in progress* che, aspirando alla completezza, si prefigge di *pilotare* l'attuazione, ma senza irrigidirla eccessivamente, cercando di scongiurare il pericolo di soffermare ogni eventuale iniziativa che, nel periodo di mezzo, dovesse manifestarsi e, per ciò solo, concretizzarsi nella realtà fenomenica.

Ciò, in particolare, avviene attraverso tre scelte di fondo.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla ricordata fissazione di termini per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica; termini perentori, come si è detto, ma non ingiustificatamente brevi, tenendo così debitamente conto delle dinamiche temporali che caratterizzano solitamente gli itinerari procedimentali dell'urbanistica reale.

In secondo luogo, poi, si assiste alla declinazione di un doppio binario relativamente al regime delle trasformazioni *medio tempore* ammissibili: il primo, più strutturato in chiave urbanistica, è quello che attribuisce ai Comuni il potere di assumere un apposito atto di indirizzo con il quale stabilire «i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati»; il secondo, segnato invece da una intrinseca occasionalità, è quello che consente, a seconda dei casi, di avviare ovvero di completare l'*iter* di approvazione di una pluralità di atti tra cui, oltre ad eventuali «varianti specifiche» alla pianificazione

urbanistica vigente, piani attuativi e programmi di riqualificazione», anche quelli «negoziali» o «speciali» comportanti *ex se* «effetto di variante»⁶². Da ultimo, un cenno meritano anche le previsioni che mirano a preservare le situazioni più o meno consolidate.

È il caso, ad esempio, della disposizione secondo cui i piani urbanistici generali adottati e approvati, ai sensi dell'articolo 3, fanno salva l'«attuazione» degli accordi operativi, dei permessi di costruire convenzionati, degli strumenti attuativi e degli altri atti negoziali richiamati ai sensi dell'articolo 4⁶³. È, ancora, l'ipotesi delineata dal comma 7 dell'articolo 4, in forza della quale «dopo la scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione» del nuovo strumento urbanistico, oltre agli «interventi diretti» per i quali vale il principio *tempus regit actum*, conservano la relativa efficacia e possono essere attuati solamente gli «strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, purché siano stati approvati in data antecedente all'entrata in vigore» della legge e, in ogni caso, «a condizione che siano convenzionati entro il termine perentorio di cinque anni» decorrenti dalla medesima data⁶⁴. In ambedue i casi, quindi, si tratta di previsioni che, anche in ragione del rispetto dovuto al principio generale di certezza del diritto, mirano esplicitamente a salvaguardare le posizioni assistite da affidamento qualificato in ordine alla conservazione del relativo assetto nel tempo. Pure così sintetizzato, il quadro normativo relativo alla fase transitoria si presenta decisamente articolato, al punto che, nel complesso, sembra assumere per certi versi i tratti di una regolazione caratterizzata da una propria autonomia, ancorché temporalmente più o meno definita e comunque funzionalmente preordinata al perseguimento delle finalità sistemiche richiamate in precedenza.

Il che, almeno in astratto, potrebbe deporre a favore delle scelte compiute dal legislatore regionale, tenendo conto delle profonde trasformazioni che l'intervento normativo si propone di determinare sia rispetto

(62) Si cfr. l'articolo 4 e, rispettivamente, i relativi commi 2 e 4, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(63) Così l'articolo 4, comma 6, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(64) In questi termini, l'articolo 4, comma 7, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. Si v. anche il precedente comma 5.

alla modellistica previgente sia, per altro verso, in relazione allo stesso approccio culturale tradizionalmente sotteso alle politiche territoriali e urbanistiche⁶⁵.

Al contempo, però, non si possono fare a meno di sottolineare alcuni aspetti che incombono come altrettante incognite sul processo di adeguamento tratteggiato a livello regionale, in particolare sul versante urbanistico.

Si tratta di incognite che investono, anche al netto delle eventuali criticità che involgeranno in concreto le specifiche opzioni normative prefegurate per l'attuazione, la stessa effettività del nuovo archetipo positivo. Troppo spesso, del resto, nell'ordinamento giuridico italiano il regime transitorio finisce per divenire la *regola* con cui attori pubblici e operatori privati sono costretti a confrontarsi per un arco temporale così dilatato, rispetto alle premesse iniziali, da potersene quasi predicare la natura *eviterna*⁶⁶; un fenomeno, questo, che ha ovviamente molteplici antecedenti causali, ma tra i quali vanno senz'altro annoverati, accanto alla necessità di graduare nei casi di maggiore complessità l'impatto delle novazioni positive, sia un certo astrattismo legislativo non sempre pienamente edotto dello stato, delle dinamiche e delle carenze strutturali del sistema amministrativo sia, al contempo, il tentativo di predefinire rigidamente le condizioni per il progressivo adattamento al comando normativo da parte delle amministrazioni destinatarie dei relativi precetti.

Va da sé come tutto ciò si manifesti attraverso forme di espansione della legge che mal celano una sostanziale sfiducia nei riguardi della capacità dei soggetti pubblici di farvi adeguatamente e tempestivamente fronte⁶⁷. Certo, per tutte le ragioni ricordate, il caso della riforma urbanistica emiliano-romagnola è tra quelli per i quali non sarebbero state probabil-

(65) In generale, sull'importanza di una vera e propria cultura amministrativa, si vd. le recenti riflessioni di M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Gior. dir. amm.*, 2, 2017, p. 187 ss.

(66) Nell'ambito degli studi teologici, per «eviternità», si intende la realtà intermedia, ovvero lo stato intermedio tra il tempo e l'eternità.

(67) In generale, su tali aspetti, si v. per una lettura complessiva M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2016, p. 9 ss.; S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, *passim*.

mente percorribili alternative credibili quali, ad esempio, la previsione di un'entrata in vigore *ex abrupto* ovvero anche solo tempistiche maggiormente contingentate.

Ciononostante, anche in una ipotesi peculiare come quella in esame, occorre sempre guardarsi dal rischio che all'espansione della legge e dei relativi automatismi, segnatamente per quanto concerne la fase transitoria, corrisponda «la marginalizzazione, o per meglio dire la banalizzazione», dell'amministrazione, coltivando in particolare il mito o «l'illusione di amministrare senza amministrazione»⁶⁸.

4. Governo rigenerativo del territorio e qualità della vita: una chiosa finale

La rappresentazione di alcune delle principali innovazioni, da un lato, e l'analisi del regime transitorio, dall'altro, non esauriscono evidentemente le riflessioni e le suggestioni che un dettato normativo così ricco di sollecitazioni suscita.

Delle discussioni che ne hanno accompagnato l'*iter* di approvazione si è già detto all'inizio dell'indagine; di conseguenza, con la precisazione che non si tratterà di un esercizio di futurologia giuridica, è il caso di dedicare una breve chiosa finale anche alle prospettive che potrebbero dischiudersi per l'ordinamento emiliano-romagnolo.

Dalla lettura del testo, infatti, traspaiono, alle volte nitidamente altre volte solo in controluce, tendenze e direttrici che si iscrivono entro itinerari ordinamentali più generali; tra questi, però, ve ne è almeno una che merita senz'altro di essere segnalata, restituendo – in parte – la cifra complessiva della riforma.

Ci si riferisce alla trasfigurazione delle politiche di governo del territorio che, abbandonate le apparenti sicurezze dell'approccio «dirigista» insite nel piano generale, si rivelano sempre di più come il *luogo* e il *momento* in cui, alle diverse scale, la determinante pianificatoria si confronta e, per l'effetto, si combina dinamicamente con le esigenze corre-

(68) In questi termini, M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, cit., p. 14, il quale osserva come «uno dei fenomeni più sorprendenti e squisitamente domestico sia quello di una amministrazione pubblica a cui si chiede sempre di più», «ma che amministra sempre meno, se per amministrare si intende la disponibilità del potere decisionale sufficiente per stabilire la misura adatta al caso concreto».

late all'implementazione dei livelli di attrattività dei singoli sistemi territoriali, al contenimento delle esternalità negative e alla promozione dei valori della sostenibilità ambientale⁶⁹.

Non si tratta, però, di una mera rivisitazione del classico paradigma discrezionale che permea intrinsecamente l'esercizio dei poteri pianificatori, di fronte a *super* interessi che, se non si impongono, concorrono quanto meno a condizionare fortemente il corrispondente gioco ponderativo ai fini della definizione di un determinato assetto territoriale⁷⁰. Si assiste, invece, a qualcosa di più profondo che ha che fare con il graduale affermarsi di una dimensione ulteriore e, fino ad oggi, rimasta paradossalmente un po' in ombra nello spettro delle opzioni che orientano teleologicamente il discorso urbanistico, ovvero quella relativa alla qualità della vita⁷¹.

Il che, a ben vedere, non significa spingersi fino all'estremo di cogliere nei mutamenti in atto le tracce di un rinnovato antropocentrismo applicato alle politiche territoriali.

Significa, però, rendersi conto come, all'atto di convergere ai fini della relativa trasposizione sul piano spaziale, l'insistenza sulla «ricostruzione del costruito» e l'affermazione dei modelli produttivi propri della *cd. green economy*, unitamente al rilievo crescente riconosciuto all'articolazione infrastrutturale dei servizi pubblici nazionali e locali, soprattutto a rete, presentino un tratto comune costituito dall'obiettivo di realizzare condizioni qualitativamente sempre più favorevoli *nei* e *per* i luoghi di vita, dalle aree periferiche ai centri storici, passando per i borghi e fino ad arrivare alle città d'arte⁷².

(69) Sul punto, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, cit., p. 432.

(70) In proposito, si v. L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. p. 221 ss.; con specifico riferimento alle relazioni tra governo del territorio e ambiente, però, si legga per tutti S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 229 ss.

(71) Al riguardo, con particolare riferimento alle città, si leggano le considerazioni di C. IAIONE, *The Right To The Co-City*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2017, p. 81 ss.; ma si cfr. anche i contributi raccolti in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012.

(72) Sulle relazioni tra governo del territorio e servizi pubblici, già S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, p. 1075 ss.; più di recente, si v. M. DUGA-

Di tutto ciò, come si è evidenziato, contorni emblematici assumono proprio i percorsi rigenerativi che, lungi dal poter essere raffigurati riduttivamente, ovvero come mere azioni di *refurbishing* in chiave più o meno estetizzante del patrimonio edilizio esistente, si prefiggono obiettivi di più ampia portata, a partire dal contrasto ai fenomeni di degrado socio-economico⁷³; un contrasto che, per l'appunto, non va concepito solo in negativo, bensì soprattutto in positivo, rappresentando per le porzioni interessate occasione e strumento per un ripensamento complessivo delle forme insediative esistenti in funzione della relativa vivibilità e, dunque, dello sviluppo sociale ed economico delle collettività che le usano⁷⁴.

Del resto, per dirla con Sir Winston Churchill, «prima siamo noi a dare forma agli edifici, poi son questi a dare forma a noi».

TO, *La Città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, 3, 2014, p. 1 ss.

(73) Si cfr. F. GIGLIONI, *Order Without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2017, p. 292 ss.

(74) Si v., a riprova di ciò, l'articolo 7 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.