

## La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio

Gabriele Torelli

*Di recente, le leggi regionali hanno dedicato una spiccata attenzione al tema della rigenerazione urbana. Le esigenze di contrasto al degrado delle città, inteso sotto il profilo sia sociale sia economico, non sono certamente nuove, in quanto il nostro ordinamento ha predisposto negli anni diversi strumenti giuridici per assicurare il recupero delle zone depresse. Nondimeno, le leggi di ultima generazione adottano il differente punto di vista per cui le operazioni di rigenerazione devono essere concepite a livello pianificatorio, dunque secondo una visione organica, e non nella prospettiva di interventi estemporanei. Nello specifico, lo studio intende esaminare le norme regionali più significative che si occupano di tali tematiche, confrontando analogie e differenze, al fine di valutare come gli obiettivi della rigenerazione urbana influenzino le attività di pianificazione definite negli strumenti urbanistici comunali.*

### 1. Le recenti leggi regionali di riforma del governo del territorio

Le leggi regionali di ultima generazione sul governo del territorio sono caratterizzate da un minimo comune denominatore: l'attenzione per le vicende della rigenerazione urbana, del riuso dell'esistente e della tutela del consumo di suolo<sup>1</sup>, dovuta anche alla necessità di colmare le lacune normative statali<sup>2</sup>.

---

(1) Per una ricostruzione, in tema di rigenerazione urbana si vedano i recentissimi studi di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; 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. Circa il consumo di suolo, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 69 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2014, p. 1261 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2, 2014, p. 129 ss.; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2015.

(2) Il d.d.l. statale n. 2383, denominato «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo

Il tema gode oggi di un rinnovato interesse, ma non è del tutto nuovo. La necessità del recupero del territorio tramite il riuso dell'esistente, ovvero tramite interventi di contrasto al degrado delle città<sup>3</sup>, era già stata avvertita negli anni passati, considerati i tentativi del legislatore statale di promuovere la riqualificazione del tessuto urbano<sup>4</sup> per esigenze di vario tipo.

Uno dei primi esempi al riguardo sono i piani di risanamento di cui alla l. 15 gennaio 1885, n. 2892 (c.d. legge Napoli), previsti per fronteggiare esigenze igienico-sanitarie, ed in particolare per contrastare una dilagante epidemia di colera<sup>5</sup>.

Con riguardo al secolo scorso, invece, è opportuno il riferimento alle leggi urbanistiche promulgate tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000, ed in precedenza tra gli anni '70 e gli anni '80, le quali avevano prestato attenzione alle vicende della riqualificazione urbana<sup>6</sup>. Ne so-

---

edificato», è tuttora (marzo 2018) in corso di esame in Commissione presso il Senato. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito *web* <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46877.htm>. L'unica normativa statale in vigore che si occupa – seppure in modo parziale – di rigenerazione urbana è la l. 14 gennaio 2013, n. 10.

(3) Sul diritto della collettività alla lotta al degrado urbano tramite gli strumenti del governo del territorio, P.L. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in AA.VV., *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 71 ss.

(4) Sul tema, si vedano anche le riflessioni di P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 21 ss.

(5) I piani di risanamento prevedevano la demolizione e ricostruzione di ampie zone urbane, mettendo in discussione il concetto di diritto di proprietà per esigenze sanitarie di prim'ordine. Per un approfondimento, si rinvia a F. ARCADIO, *L'indennità di espropriazione: dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Risanamento della Città di Napoli) all'art. 2 comma 89 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) in materia di indennità di espropriazione. Breve commento*, in *L'amministrazione italiana*, 2, 2008, p. 235 ss.

(6) Con riguardo alle leggi urbanistiche degli anni '90, senza pretese di completezza, F. BASSI, *Lo "jus aedificandi" dopo la pianificazione urbanistica*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 11, 1989, p. 1665 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 386 ss.; R. CHIEPPA, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica nella disciplina vigente*, in *Nuova rass.*, 9, 1991, p. 949 ss.; G. MENGOLI, *Sul limite del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 1984, p. 313 ss.

Circa le leggi urbanistiche degli anni '70 e '80, S. BELLOMIA, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2013, pt. II, p. 87 ss.; ID., *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, *ibidem*, 4, 2003, pt. II, p. 125 ss.; A. CONTIERI, *Le società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2004, pt. II, p. 187 ss.; E. FOLLIERI, *Ri-*

no derivati diversi piani di intervento, di regola incentrati sul potenziamento delle opere di urbanizzazione, con il concorso di risorse pubbliche e private. Tra questi, si possono brevemente elencare i piani di recupero (l. 5 agosto 1978, n. 457); i programmi integrati di intervento (l. 17 febbraio 1992, n. 179); i programmi di recupero urbano (l. 4 dicembre 1993, n. 493); i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, c.d. PRUSST (d.m. 8 ottobre 1998); i contratti di quartiere *ex art. 2*, comma 63, l. 23 dicembre 1996, n. 662. Il filo conduttore tra i programmi elencati, che pure presentavano peculiarità proprie, si rinviene nell'intenzione di rivitalizzare il tessuto urbano tramite operazioni di potenziamento delle infrastrutture, degli insediamenti produttivi e modifica dell'edificato esistente per contrastare il degrado urbano<sup>7</sup>.

Di recente, la tutela del consumo di suolo e la rigenerazione urba-

---

*gidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urb. e app.*, 1, 1999, p. 20 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2009, p. 579 ss.; B. GRAZIOSI, *Principio di salvaguardia e tipicità delle misure interdittive di fronte ai nuovi confini del potere di pianificazione urbanistica*, in *Urb. e app.*, 10, 2013, p. 997 ss.; A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2004, pt. II, p. 3 ss.; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell'inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, p. 321 ss.; P. URBANI, *Il tema del contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Giust. Amm.*, 3, 2008, p. 335 ss.

(7) Non è questa la sede per approfondire le diversità tra i diversi piani elencati, che afferiscono comunque al più esteso tema della c.d. programmazione negoziata. Per un approfondimento, si rinvia ai più significativi lavori della dottrina. Si vedano A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, 2000, Napoli, Editoriale Scientifica; M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 12, 1997, pt. I, p. 1139 ss.; R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998*, n. 1169, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2001, pt. II, p. 33 ss.; D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, p. 919 ss.; R. NOBILE, *Programmazione negoziata attuativa di dettaglio e trasformazione del territorio*, in *Riv. not.*, 4, 2004, p. 837 ss.; F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *questa Rivista*, 2, 1999, p. 283 ss.; A. PERRINI, *I programmi integrati di intervento dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urban.*, 2001, p. 449 ss.; C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002, p. 195 ss.; G. RUBERTO, *Profili urbanistici della programmazione negoziata*, in *Giust. amm.*, 5, 2007, p. 1003 ss.; P. URBANI, *L'edilizia abitativa fra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. e dir.*, 1, 2009, p. 89 ss.

na, tra loro strettamente connesse<sup>8</sup>, hanno beneficiato di crescente attenzione per due ragioni principali. La prima coincide con l'acquisita consapevolezza che gli spazi edificabili sono esauribili, mentre la seconda è legata alla crisi economica che, dal 2008, ha causato, tra gli altri, il crollo del settore edilizio.

Oggi, le politiche di rigenerazione urbana si differenziano dalle attività di riqualificazione (e dalle espressioni similari come recupero, riuso, restauro) in quanto sono oggetto stesso della pianificazione urbanistica, con l'obiettivo di predisporre una soluzione ai fenomeni di degrado socio-economico del tessuto urbano. Gli altri interventi, invece, sono sviluppati solamente a scelte pianificatorie compiute<sup>9</sup>. In altre parole, la peculiarità della rigenerazione consiste nella programmazione strategica delle operazioni da sviluppare, da compiersi al momento della definizione dei piani o delle loro varianti<sup>10</sup>.

Le leggi regionali che saranno esaminate concepiscono gli strumenti pianificatori in tale direzione.

Per queste ragioni, lo studio intende considerare le modalità in cui i piani urbanistici – così come disciplinati dai diversi modelli normativi – perseguono gli obiettivi della rigenerazione urbana, con particolare riguardo alla tutela del suolo, alle misure premiali ed alla valorizzazione dei centri storici, concentrandosi sulle normative più recenti: l.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14; l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65; l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31; l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1.

---

(8) E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Urb@nit*, 1, 2017.

(9) R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pt. II, p. 237 ss.; F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giustamm.it*, 4, 2015; F. GASTALDI, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quad. reg.*, 1, 2009, p. 193 ss.; G. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016, ed in particolare §§ 1 e 2. In termini analoghi anche F. GUALANDI, *Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Lexitalia*, 4, 2014, § 6; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., § 1.

(10) Sull'opportunità di sviluppare una linea strategica nella rigenerazione all'interno degli strumenti di pianificazione, F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 187 ss. ed in particolare p. 220 ss.

Inoltre, a parte, verrà dedicata qualche riflessione alla l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, che sembra delineare una impostazione fortemente innovativa in tema di governo del territorio e, di conseguenza, di politiche di rigenerazione urbana.

In ultimo, è opportuno evidenziare che la connessione tra rigenerazione e strumenti di pianificazione implica l'interessante effetto di imporre al piano urbanistico, al netto dei suoi fisiologici limiti dovuti all'affermazione degli interessi differenziati<sup>11</sup>, di prestare attenzione a fattori che in passato erano recepiti in modo esclusivamente passivo<sup>12</sup>. Il percorso è appena iniziato, ma questa appare la direzione intrapresa.

## ***2. La disciplina della rigenerazione urbana nel piano urbanistico comunale tra condizionamenti gerarchici ed autonomia***

Le politiche di rigenerazione e consumo di suolo hanno conferito maggiore importanza al piano comunale, il quale si trova a dover affrontare con rinnovata attenzione profili legati alla tutela di interessi significativi (suolo, ambiente, contrasto al degrado urbano). Al netto degli indirizzi definiti dai piani settoriali, l'attività di pianificazione comunale beneficia, in alcune circostanze, di un maggiore margine di autonomia rispetto al passato.

Dall'indagine, però, tale margine non appare una costante nelle normative regionali, ma si presenta piuttosto come un elemento innovatore che gradualmente sta emergendo in alcuni contesti.

---

(11) G. SCIULLO, "Interessi differenziati" e procedimento amministrativo, in *Giustamm.it*, 5, 2016; S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2009, p. 143 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2013, pt. II, p. 135 ss.; P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2003, p. 331 ss.

(12) T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2017, p. 386 ss., ed in particolare p. 405; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, p. 51 ss., ed in particolare p. 71, per cui la funzione urbanistica rivendica la propria matrice pluralistica e con i piani di ultima generazione, frutto della legislazione regionale, si apre una nuova stagione in cui gli Enti locali sono sempre più protagonisti, dovendo considerare nell'attività di pianificazione interessi economici, ambientali, paesaggistici. Il concetto è ribadito a p. 110. In termini analoghi anche E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, cit., p. 131 ss., secondo cui il piano torna a vivere una stagione di significativa fortuna consentendo di inglobare gli interessi differenziati, seppur eterodeterminati.

Nella l.r. Veneto n. 14 del 2017, le operazioni di rigenerazione e di contenimento del consumo di suolo si sviluppano secondo un modello gerarchico, in cui la Regione vanta ancora un ruolo centrale<sup>13</sup>. L'art. 3 le attribuisce il potere di dettare criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per programmare, limitare e controllare l'uso del suolo, nonché per promuovere la rigenerazione e riqualificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata. L'impostazione trova conferma nell'art. 4 che, al fine di raggiungere il "consumo di suolo zero" entro il 2050, attribuisce alla Giunta regionale la funzione di individuare la quantità di suolo consumabile anno per anno e di decidere sulla sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

Non solo. Il medesimo organo detiene un capillare potere di monitoraggio e controllo *ex art. 4, comma 2, lett. e)*.

Lo schema piramidale delineato appare coerente con la struttura della l.r. Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio, che individua un rapporto tra piani secondo un modello tipicamente gerarchico. Il piano urbanistico comunale, pur andando a tangere interessi dal carattere eterogeneo, compresi quelli sensibili, non sembra vantare una forte autonomia nel percorso di rigenerazione e riqualificazione urbana, risultando anzi influenzato dalle determinazioni del livello territoriale superiore.

Questo indirizzo è confermato anche dalla disciplina degli accordi di programma di cui all'art. 11, l.r. n. 14 del 2017, in cui viene stabilito che i limiti al consumo di suolo possono essere derogati solo per interventi di interesse regionale, previo parere della Regione stessa.

Un'impostazione simile a questa si rinviene nella l.r. Abruzzo n. 24 del 2014. La normativa, incentrata sul contenimento del consumo di suolo e sullo sviluppo territoriale sostenibile, prevede che le politiche pianificatorie strumentali ai predetti obiettivi siano definite a livello regionale, con conseguente adeguamento dei piani comunali.

Nel modello toscano, invece, si nota una maggiore autonomia dei Comuni.

---

(13) E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit., p. 7.

L'art. 125, comma 2, l. n. 65 del 2014, affida loro il compito di individuare le aree e gli edifici in cui eseguire gli interventi di rigenerazione urbana, comunque promossi dalla Regione. Tuttavia, quest'ultima, a differenza di quanto si verifica nel caso veneto, non promuove linee di indirizzo per definire gli specifici interventi. Anzi, i Comuni possono provvedere all'individuazione delle aree e degli edifici da recuperare tramite atto da approvarsi con una variante semplificata al vigente strumento di pianificazione urbanistica<sup>14</sup>. Il richiamo a tale variante è significativo, perché non prescrive il controllo degli enti di livello superiore; al contrario, la variante "tradizionale" è soggetta all'avvio del relativo procedimento di cui all'art. 17, l. n. 65 del 2014, con il conseguente coinvolgimento degli altri enti pubblici territoriali, al fine di acquisire gli eventuali apporti tecnici.

La l.r. Umbria n. 1 del 2015 detta una disciplina dei programmi di rigenerazione e riqualificazione urbana più vicina al modello toscano che non a quello veneto.

Ai sensi degli artt. 72 ss., gli interventi sono definiti tramite appositi programmi urbanistici, che hanno natura di piano attuativo, la cui adozione ed approvazione spetta al Comune ai sensi dell'art. 56, comma 11, mentre alla Regione sono attribuite specifiche funzioni in merito alla definizione di linee di indirizzo sulle aree e sugli edifici da riqualificare.

La l.r. Lombardia n. 31 del 2014, che riscrive in parte la l.r. n. 12 del 2005 sul governo del territorio<sup>15</sup>, sembra delineare un modello ibrido nel rapporto tra Regione e Comune per lo sviluppo delle politiche rigenerative. L'art. 1, comma 3-*bis*, della seconda normativa – così come novellata nel 2014 – attribuisce alla Regione il compito di perseguire gli obiettivi della tutela del suolo e della rigenerazione urbana, da attuarsi in una logica concertata con i vari livelli inferiori di governo. Tuttavia, l'art. 8, comma 2, lett. b-*ter*), individua una stretta connessione tra i limiti al consumo di suolo definiti a livello regionale dal

---

(14) Art. 125, comma 2, l.r. Toscana n. 65 del 2012.

(15) A fini di chiarezza, saranno considerate le disposizioni di cui alla l.r. n. 12 del 2005 così come modificate dalla l. n. 31 del 2014.

P<sub>TR</sub> e quelli stabiliti all'interno del documento di piano, che è parte integrante dello strumento urbanistico comunale. Con riguardo alla rigenerazione, invece, il medesimo documento di piano individua gli ambiti territoriali in cui eseguire interventi di rigenerazione *ex art. 8, comma 2, lett. e-quinquies*), senza la previsione di specifiche linee di indirizzo da parte del P<sub>TR</sub>.

Dalla lettura del dato normativo, dunque, la disciplina del contenimento del consumo di suolo appare più influenzata dalle linee di indirizzo regionali di quanto non accada per i profili di stretta rigenerazione, in relazione alla quale il documento di piano attribuisce un maggiore margine di autonomia ai Comuni, considerata anche la sua adozione ed approvazione da parte dallo stesso Comune<sup>16</sup>.

Il carattere ibrido del modello lombardo è dovuto, pertanto, alla diversa distribuzione delle competenze pianificatorie inerenti la tutela del suolo e la rigenerazione urbana: nel primo caso, l'influenza regionale è maggiore che nel secondo. Ne emerge uno scollamento nelle competenze decisionali per il raggiungimento dei due obiettivi che, nella logica della materia intesa nel suo complesso, dovrebbero essere strettamente connessi, anche con riferimento al profilo della competenza decisionale. La distorsione non appare una soluzione ideale, in quanto la frammentazione delle competenze potrebbe causare alcune problematiche di coordinamento nello sviluppo delle politiche e nella definizione dei piani.

In conclusione, tentando di individuare un filo conduttore nelle normative esaminate, si nota che i processi di rigenerazione sono definiti tramite piani urbanistici comunali – di regola di natura attuativa – la cui influenza rispetto alle determinazioni regionali appare diversamente graduata. I casi del Veneto e dell'Abruzzo costituiscono un esempio in cui la Regione ha una supremazia piuttosto evidente; nelle altre esperienze, invece, i Comuni, all'atto della stesura dei piani, vantano un apprezzabile margine di manovra nella definizione dei programmi di contrasto al degrado economico-sociale ed al recupero delle aree e del patrimonio edilizio esistente.

---

(16) Il riferimento normativo è l'art. 13, l.r. Lombardia n. 12 del 2005.

C'è però un aspetto che accomuna tutte le normative considerate. I privati possono presentare programmi di rigenerazione, ma non possono ritenersi co-pianificatori<sup>17</sup>, in quanto le aree e gli edifici da rigenerare sono pur sempre individuati da un ente pubblico territoriale<sup>18</sup>. La precisazione è significativa in quanto il modello normativo emiliano-romagnolo sembra rivisitare questa impostazione (§ 4).

A questo punto, preme esaminare in modo più puntuale alcuni profili delle politiche di rigenerazione urbana, al fine di valutare, da un lato, come la loro definizione influenza l'adozione dei piani urbanistici e delle relative previsioni; dall'altro, per comprendere gli influssi sulla competenza pianificatoria comunale da parte dei livelli superiori di governo.

### ***3. Profili significativi nelle leggi regionali di ultima generazione: il contenimento del consumo di suolo***

Gli interventi di rigenerazione urbana e tutela del consumo di suolo hanno avuto impulso, in alcune occasioni, per ragioni estemporanee, dovute, ad esempio, ad eventi o catastrofi naturali, come il terremoto dell'Emilia-Romagna del 2012<sup>19</sup>.

L'art. 12, l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 16, ha definito il c.d. "Piano della ricostruzione", ossia un documento programmatico-operativo la cui funzione consiste nel definire in modo coerente le attività, gli interventi, i progetti ed i programmi della rigenerazione urbana nella prospettiva della riedificazione<sup>20</sup>. Viene in questo modo modificata la morfologia urbana<sup>21</sup> tramite l'individuazione di aree di

---

(17) R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., § 3., in cui l'A. sostiene che anche l'eventuale ricorso a strumenti consensuali (es. accordi di programma) non implica che il privato sia un co-pianificatore.

(18) Le norme di riferimento sono: art. 74 della legge umbra; art. 17 della legge veneta; art. 126 della legge toscana.

(19) Per uno studio sulle politiche della ricostruzione a seguito di calamità naturali, M. DUGATO, *Terremoto, ricostruzione e regole degli appalti*, in corso di pubblicazione su *Munus*; T. BONETTI, *Eventi sismici e processi di ricostruzione tra governo del territorio e patrimonio culturale*, in *Munus*, 2, 2017, p. 229 ss.

(20) Per un approfondimento, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., § 1.

(21) Il riferimento è al comma 3 dell'art. 12.

smesse e di immobili in disuso, con l'intenzione di limitare la realizzazione di nuovi insediamenti residenziali o produttivi<sup>22</sup>.

Tuttavia, le politiche di rigenerazione – al di là della drammaticità dei terremoti – non possono dipendere da eventi contingenti: dovrebbero, invece, conseguire ad un ripensamento della pianificazione urbanistica, che inglobi e valorizzi più componenti del territorio (ambientali, paesaggistiche, socio-economiche), in una visione organica e ragionata<sup>23</sup>. In altre parole, le strategie integrate di sviluppo urbano<sup>24</sup> non possono prescindere da un'attività di pianificazione che presuppone gli interventi di rigenerazione e tutela del suolo<sup>25</sup>.

Si iscrive in questa prospettiva anche il pensiero di autorevole dottrina, secondo cui il piano di recupero degli spazi urbani, da intendersi come arma di contrasto alle disfunzioni economico-sociali nel contesto territoriale, debba intendersi come strumento generale, non settoriale, avendo ad oggetto gli interventi più vari<sup>26</sup>.

Il percorso intrapreso dalle norme regionali che si occupano di rigenerazione urbana apre ad una nuova concezione degli strumenti di piano, la cui definizione appare influenzata da alcuni significativi profili.

Un aspetto centrale riguarda la disciplina del contenimento del consumo di suolo che – come già ricordato – non è separata da quella del recupero dell'esistente<sup>27</sup>. In dottrina, è stata rilevata la criticità del

(22) Art. 12, comma 7.

(23) P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., *passim*, ed in particolare § 3.

(24) E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.; significative anche le riflessioni di F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, *ibidem*, p. 315 ss., in cui vengono esaminati i rapporti tra il concetto di spazio pubblico e le norme in tema di governo del territorio che identificano tale concetto.

(25) Sembra questo il senso delle riflessioni di P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 196 ss., secondo cui i molteplici interessi in gioco che la scienza urbanistica deve affrontare oggi la pongono innanzi al problema di immettere la valutazione di tali interessi al momento della pianificazione stessa.

(26) In apertura del lavoro, si è segnalato che, nell'ultimo decennio dello scorso secolo, alcuni piani di recupero erano stati definiti per via legislativa. Per una lettura, S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, pt. II, p. 239 ss., p. 244 ss.

(27) In merito si veda anche quanto dedotto da F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione*

mancato coordinamento tra le normative regionali che si occupano della rigenerazione urbana nelle più recenti esperienze<sup>28</sup>, anche solo per il difetto di una definizione unitaria. Ad esempio, la l.r. Veneto, n. 14 del 2017, identifica il consumo di suolo con l'incremento della superficie naturale e semi-naturale interessata da interventi di impermeabilizzazione<sup>29</sup>. Una definizione è resa anche dall'art. 2, comma 1, lett. c), l.r. Lombardia n. 31 del 2014, che qualifica il consumo di suolo come la «trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento del governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale». È esclusa dal computo la realizzazione di parchi urbani territoriali, mentre vengono incluse le infrastrutture sovra-comunali. Ancora, il consumo di suolo è definito dall'art. 2, l.r. Abruzzo n. 24 del 2014, come «la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola». Al contrario, la l.r. Lazio, n. 7 del 2017, non prevede una specifica definizione dell'istituto, pur richiamandolo nelle finalità della disciplina<sup>30</sup>; stesso rilievo può farsi per la l.r. Umbria, n. 1 del 2015, nonché per la l.r. Toscana, n. 65 del 2014. La recente l.r. Emilia-Romagna, n. 24 del 2017, invece, individua una apposita definizione, che richiama gli interventi di impermeabilizzazione e desigillazione del suolo<sup>31</sup>.

---

*ne dell'esistente*, cit., § 1, nota 2.

(28) P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., § 6, ed in particolare note 82-84. L'A. prende in considerazione la disciplina normativa delle Regioni Puglia (l.r. n. 26 del 2014), Abruzzo (l.r. n. 24 del 2014) e Lombardia (l.r. n. 31 del 2014). In ognuna delle tre norme, si nota come il consumo di suolo sia legato alla riduzione della superficie agricola. Tuttavia, ciò che cambia sono le deroghe alla regola. Circa la prima, rileva che è considerato consumo di suolo ogni intervento che determini tale riduzione, senza ulteriori specificazioni. Con riguardo alla seconda, si identifica tale definizione con la riduzione di superficie agricola, con l'esclusione della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Infine, nella normativa lombarda, sono esclusi dal consumo di suolo i parchi urbani territoriali, mentre sono incluse le infrastrutture sovracomunali.

(29) Art. 2, comma 1, lett. c).

(30) Art. 1, comma 1, lett. c). Si noti, tuttavia, che l'art. 1, comma 1, lett. f), pur non rendendo una definizione espressa sotto il profilo tecnico, qualifica il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile.

(31) Art. 5, comma 5.

In verità, il legislatore statale ha tentato di delineare una nozione univoca. Il d.d.l. n. 2383 – ad oggi ancora in sede di discussione – individua il consumo di suolo nell'incremento annuale della superficie agricola impermeabilizzata<sup>32</sup>. Una definizione unica sarebbe apprezzabile, in quanto garantirebbe maggiore omogeneità, benché alcuni non abbiano mancato di sottolineare la poca chiarezza del riferimento al concetto di impermeabilizzazione del predetto d.d.l.<sup>33</sup> non lesinando, più in generale, anche altre critiche al testo per sue carenze intrinseche<sup>34</sup>. Nel contesto attuale, l'esistenza di definizioni regionali difformi pone delle criticità, su tutte le possibili distonie nello sviluppo degli strumenti di piano. È indicativo il fatto che alcune normative si preoccupino di indicare delle eccezioni al contenimento del consumo di suolo a fronte di specifici interventi strategici, mentre altre non considerino questi profili. Ed ancora, sempre con l'intenzione di evidenziare la disomogeneità tra le normative considerate, si segnala che, in altre circostanze, i limiti al consumo sono pensati solo con riguardo all'ambito agricolo e non a contesti differenti.

In breve, sembra che l'eterogeneità delle disposizioni regionali possa influire sulle modalità della pianificazione, con il non auspicabile effetto di una regolazione distonica, che si rifletterebbe anche sulle modalità di salvaguardia del bene ambientale. Infatti, pur riconoscendo le diversità territoriali dei singoli contesti regionali, non sembra possa negarsi che un regime giuridico uniforme sui limiti al consumo del suolo consentirebbe – perlomeno in linea di principio – di scongiura-

---

(32) Ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. a), del d.d.l. n. 2383, per consumo di suolo si intende «l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione».

(33) W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 121, segnala che il rinvio a tale espressione potrebbe essere problematico a causa delle diverse modalità di misurazione del grado di permeabilità da parte delle amministrazioni.

(34) W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 126 ss., individua tre principali difetti al d.d.l.: in primo luogo, manca la previsione di uno specifico obbligo virtuoso per gli strumenti della pianificazione territoriale; in seconda battuta, sono assenti misure di compensazione ecologica preventiva a fronte di nuovi consumi di suolo; infine, è rimproverato il difetto di misure fiscali idonee a sostenere politiche di limitazione del consumo di suolo.

re una eccessiva forbice tra le varie discipline pianificatorie le quali, altrimenti, autorizzando o meno specifici interventi urbanistico-edilizi, potrebbero determinare dei rilevanti squilibri (anche) economici tra le diverse aree del Paese.

C'è, però, un filo conduttore tra le diverse normative. La definizione dei limiti al consumo di suolo è ancorata ad una logica pianificatoria "tradizionale", con la conseguenza che questi sono definiti all'interno dei piani comunali o sovracomunali, in difetto di qualsiasi concertazione con il privato<sup>35</sup>.

La specificazione non appare scontata in quanto la normativa dell'Emilia-Romagna sembra proporre un approccio diverso alla questione (§ 4).

### **3.1. (segue) Le misure premiali: competenze e determinazioni**

I piani orientati alla rigenerazione urbana non possono ignorare le misure premiali per il recupero dell'esistente, il cui scopo, da un lato, è limitare le nuove edificazioni e, dall'altro, contrastare il degrado urbano.

In merito, la l.r. Toscana n. 65 del 2014 delinea un sistema piuttosto strutturato.

L'art. 124, comma 1, ammette come misure premiali degli interventi di addizione volumetrica per incentivare il riutilizzo ed il recupero dei soli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, con il fine di evitare la realizzazione di nuove costruzioni, contenendo il consumo di suolo. I Comuni stabiliscono gli incrementi massimi di superficie utile lorda a titolo di premialità, che sono modulati e possono essere aumentati in base alla realizzazione di un'area ecologicamente attrezzata<sup>36</sup>, ovvero un contesto territoriale in grado di conciliare la produt-

---

(35) In merito, per una ricostruzione dei modelli normativi principali, considerati anche nella presente ricerca, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 128 ss., in cui si analizza la distribuzione delle competenze tra i vari livelli territoriali nella definizione delle misure per arginare il consumo di suolo. Oppure, con riferimento alla recente l.r. del Veneto n. 14 del 2017, si veda l'art. 4, che conferma la centralità della programmazione regionale e comunale nella definizione del predetto obiettivo.

(36) Art. 124, comma 3, l.r. Toscana n. 65 del 2014. La norma rinvia alla disciplina delle aree pro-

tività industriale ed artigianale con la prevenzione ambientale e l'ottimizzazione delle risorse strumentali alle predette attività (es. energetiche, logistiche).

Per giungere allo scopo, però, occorre un faticoso lavoro di concertazione tra i diversi livelli territoriali. Infatti, l'art. 26, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, attribuisce alle Regioni la regolamentazione delle aree ecologicamente attrezzate, e la relativa norma di attuazione regionale, ossia l'art. 18, l.r. 10 dicembre 1998, n. 87, prevede a sua volta che le Province definiscano i criteri e le priorità strategiche per l'individuazione delle stesse aree, sulla base degli indirizzi regionali stabiliti nel piano di indirizzo territoriale.

Ne deriva una prima considerazione: le misure premiali previste dalla l.r. Toscana n. 65 del 2014, inerenti gli incrementi di superficie lorda da riconoscere in caso di rivitalizzazione degli insediamenti produttivi, sono sostanzialmente influenzate da scelte adottate a livello di pianificazione sovracomunale.

Il sistema delle premialità è previsto anche dall'art. 127, l. n. 65 del 2014, con riguardo agli specifici interventi di rigenerazione, elencati nell'art. 125<sup>37</sup>, la cui realizzazione consente di superare le quantità massime ammissibili dell'incremento di superficie, stabilite nei piani operativi. È da notare che, in questa circostanza, le misure premianti non sono frutto di una concertazione tra più livelli di pianificazione, ma sono rimesse alla discrezionalità del Comune, che con riguardo agli interventi di cui all'art. 125 vanta maggiore autonomia nella definizione degli incentivi.

Emerge, dunque, una seconda considerazione. Le misure premiali che incoraggiano gli interventi di rigenerazione non sono soggette ad un controllo sovracomunale, che persiste solamente per gli interventi di recupero e riuso principalmente rivolti a favorire la realizzazione di insediamenti produttivi.

Anche con riguardo alla l.r. Veneto n. 14 del 2017, i profili di premia-

---

duttive ecologicamente attrezzate di cui all'art. 18, l.r. Toscana 10 dicembre 1998, n. 87.

(37) Tali interventi consistono, ad esempio, nella riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, nella riqualificazione delle aree degradate, nella riorganizzazione delle aree funzionali dismesse.

lità sembrano legati ad una logica pianificatoria comunale (a differenza di quanto osservato nel § 2, per cui gli interventi di rigenerazione sono concepiti su scala regionale).

Nell'ambito della riqualificazione ambientale ed edilizia, l'art. 5 stabilisce che le attività di demolizione di edifici in stato di degrado e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, rispondenti a finalità di rigenerazione e contenimento del consumo di suolo, sono agevolati tramite il riconoscimento di alcune premialità (rilascio di crediti edilizi ed attribuzioni di maggiori volumetrie). Questi profili sono definiti all'interno del Piano degli interventi (P.I.), approvato dal Consiglio comunale<sup>38</sup>, a conferma del fatto che gli strumenti premiali in questo settore sono definiti in tale livello di governo, non in quello sovracomunale.

Stesse riflessioni possono riproporsi per gli interventi di riqualificazione urbana, di cui all'art. 6 della medesima legge.

Pertanto, il legislatore veneto ha preferito allocare al livello comunale le decisioni circa l'attribuzione delle premialità edilizie ad incentivo degli interventi di rigenerazione e recupero degli edifici.

Dal confronto tra i due modelli considerati, la competenza per l'individuazione delle misure premiali della rigenerazione urbana sembrerebbe spettare al Comune ed ai relativi piani attuativi, con l'eccezione degli incentivi in caso di riqualificazione di tessuti produttivi nell'esperienza toscana.

Circa le altre normative regionali, l'art. 2, comma 4, della l.r. Lazio n. 7 del 2017 attribuisce ai Comuni il potere di indicare, all'interno dei programmi di rigenerazione di cui al comma 6, le premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio e per la realizzazione di opere pubbliche. Occorre verificare se tali programmi di rigenerazione sono definiti in via esclusiva dal Comune, ovvero prevedono il coinvolgimento dei livelli superiori di governo.

Il comma 6 distingue due ipotesi: se i programmi di rigenerazione urbana sono adottati in variante allo strumento urbanistico generale, si applica la disciplina di cui all'art. 4, l.r. 2 luglio 1987, n. 36; al contra-

---

(38) Per una ricostruzione del procedimento di definizione del Prc del Comune, si veda l'art. 18, l.r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11.

rio, se tali programmi sono conformi allo strumento urbanistico, si applicano le previsioni di cui all'art. 1 di tale legge.

Nella prima ipotesi, occorre un parere degli uffici tecnici regionali, ragione per cui pare necessaria una concertazione tra i diversi livelli di governo; invece, nel secondo caso, l'art. 1, l.r. n. 36 del 1987, afferma espressamente che i programmi non sono sottoposti ad approvazione regionale.

Riferendo quanto appena detto ai programmi di rigenerazione di cui all'art. 2, comma 4, l.r. n. 7 del 2017, ne deriva quanto segue. Se tali programmi sono coerenti con lo strumento urbanistico generale, le premialità possono essere stabilite dal Comune in modo autonomo; in caso contrario, occorre una supervisione della Regione. L'esperienza laziale, dunque, non rinuncia al coinvolgimento del governo regionale, ma nella sola ipotesi in cui il programma di rigenerazione del Comune sia modificativo del piano comunale. Non si rinvengono, come accade nel caso toscano, delle apposite indicazioni qualora gli interventi di rigenerazione vadano ad incidere in modo diretto sul tessuto imprenditoriale ed artigianale.

Anche la l.r. Lombardia n. 31 del 2014, all'art. 4, rubricato «Misure di incentivazione», prevede alcune agevolazioni per gli interventi di rigenerazione.

Tra questi, si segnalano la priorità per la concessione di finanziamenti regionali (comma 1); la riduzione del contributo di costruzione secondo quanto previsto dal piano delle regole (comma 3); l'attribuzione di diritti edificatori secondo criteri stabiliti dal piano di governo del territorio (comma 9)<sup>39</sup>. Il rinvio agli strumenti urbanistici generali richiede di esaminarne, seppur brevemente, la relativa disciplina, di cui agli artt. 6 ss., l.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12.

Dalla lettura del testo, si evince che tali strumenti sono adottati ed approvati dallo stesso Consiglio comunale. Pertanto, il livello provinciale superiore, pur interpellato nel procedimento di formazione del pia-

---

(39) Il piano del governo del territorio ed il piano delle regole sono disciplinati dalla l.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12. Nello specifico, il primo è composto, oltre che dal secondo, dal documento di piano e dal piano dei servizi. Per una ricostruzione delle relative funzioni, si vedano gli artt. 6 ss. della predetta legge.

no, non vanta una funzione che si traduce in un potere di approvazione<sup>40</sup>. Ciò induce a ritenere che le misure premiali per gli interventi di rigenerazione dovrebbero essere definite in modo precipuo a livello comunale, senza una particolare influenza dei livelli superiori: il che pare in linea con la natura della normativa lombarda, tendente a svalutare il ruolo della pianificazione sovracomunale, considerato che lo strumento urbanistico provinciale è scarsamente precettivo nei confronti di quello comunale<sup>41</sup>.

Anche la l.r. Umbria n. 1 del 2015 prevede delle misure premiali per gli interventi di rigenerazione e riqualificazione, considerando che l'art. 74 stabilisce la prioritaria concessione di finanziamenti regionali agli interventi orientati ai predetti obiettivi.

Desta più interesse l'art. 72, il quale ammette, come misure premiali, la concessione di diritti edificatori, stabilendo altresì che il programma urbanistico, redatto dal Consiglio comunale, e tramite il quale viene attuato il PRG, descriva gli interventi di rigenerazione. Vengono così individuate le aree da sottoporre a tali interventi e, come premesso, le misure premiali.

Anche in questa circostanza, l'impressione è che, nella definizione delle premialità, la volontà del Comune sia centrale: da un lato, la definizione del programma urbanistico, cui è rimessa l'individuazione degli incentivi, è attribuita alla competenza del Consiglio comunale; dall'altro, nella definizione del PRG, le decisioni del Comune non sono subordinate in modo netto alla volontà della Provincia o della Regione. Tale piano, pur formato attraverso una procedura concertata tra i livelli di governo territoriale, viene adottato ed approvato dal Consiglio comunale<sup>42</sup>.

In conclusione, tentando di fornire qualche spunto ricostruttivo, sembra che le normative regionali più recenti rimettano la definizione delle premialità perlopiù allo strumento urbanistico comunale.

---

(40) Il che, invece, accade nel caso delle leggi sul governo del territorio veneta n. 11 del 2004, ovvero laziale n. 38 del 1999.

(41) Così M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 142.

(42) In merito, si vedano gli artt. 20-30 della legge umbra.

Sotto questo profilo, si nota un graduale abbandono della rigida impostazione gerarchica nel rapporto tra piani, in quanto viene lasciato al Comune un maggiore margine di manovra, che si riflette anche sulla definizione degli incentivi legati agli interventi di rigenerazione urbana.

Fa eccezione a questa ricostruzione la l.r. Abruzzo n. 24 del 2014, in quanto l'art. 4 prevede che le misure di incentivazione per il recupero delle aree urbane dismesse possono consistere in agevolazioni fiscali, stabilite dalla Regione<sup>43</sup>.

### 3.2. (segue) Pianificazione e recupero dei centri storici

Il governo del territorio oggi è intimamente legato (anche) alla promozione dello sviluppo economico<sup>44</sup>.

Il sostegno alle attività commerciali, pur a fronte di una crescente liberalizzazione<sup>45</sup> – oggetto anche di un fervente dibattito costituzionale circa il rapporto delle competenze legislative tra Stato e Regioni<sup>46</sup>

---

(43) Per una ricostruzione normativa del rapporto tra recupero degli edifici ed agevolazioni fiscali, seppur con riguardo ad una prospettiva principalmente nazionale, M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2016, pt. II, p. 541 ss.

(44) T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

(45) P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, relazione al convegno "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio 6-7 giugno 2014. Il lavoro è consultabile all'indirizzo [http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri\\_storici/amovilli.pdf](http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri_storici/amovilli.pdf).

(46) Il riferimento è al d.l. n. 201 del 2011 (c.d. decreto *Salva Italia*), conv. in l. n. 214 del 2012, con cui il Governo Monti ha liberalizzato gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, eliminando i vincoli in precedenza previsti. La norma ha trovato in disaccordo le Regioni, le quali sostenevano una invasione, da parte dello Stato, della propria competenza legislativa residuale in materia di commercio. La Corte costituzionale, tuttavia, nella sentenza n. 299 del 2012, si è trovata in disaccordo con questa ricostruzione, dichiarando la legittimità delle disposizioni statali, in virtù della promozione della concorrenza. Anche il giudice amministrativo è stato del medesimo avviso: al riguardo, si veda Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2015, n. 630, con nota di L. LORENZONI, *Distanze minime tra edicole fissate con legge regionale e tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, p. 63 ss. Il Giudice delle leggi è stato coerente con il pregresso orientamento nel momento in cui ha dovuto pronunciarsi, in una prospettiva opposta, su leggi regionali di restrizione degli orari del commercio al dettaglio, ovvero che sottoponevano ad autorizzazione l'apertura ed il trasferimento delle sedi di vendita. In entrambe le occasioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni regionali perché contrastanti con la materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato. Nella prima cir-

– non può ignorare i precetti del corretto sviluppo del territorio; non può, cioè, definirsi in modo sconnesso da un’attenta pianificazione urbanistica<sup>47</sup>, funzionale alla valorizzazione del contesto socio-economico all’interno delle aree urbane<sup>48</sup>. La stessa Corte costituzionale ha sostenuto che la liberalizzazione delle attività economiche nei centri urbani non può contrastare con gli interessi pubblici essenziali, come l’ordine pubblico e la quiete pubblica<sup>49</sup>.

In particolare, queste considerazioni sono riferibili ai centri storici<sup>50</sup>, considerato il loro valore storico-culturale e le conseguenti potenzialità di sfruttamento economico<sup>51</sup>.

costanza, si rinvia a Corte cost. 11 novembre 2016, n. 239; 15 marzo 2013, n. 38; 12 aprile 2013, n. 65; 18 aprile 2014, n. 104; nel secondo caso, Corte cost. 11 giugno 2014, n. 165; Corte cost. 15 maggio 2014, n. 125. Per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia agli studi di M. DE BENEDETTO, *Le liberalizzazioni e i poteri dell’AGCOM*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2012, p. 236 ss.; F. D’ANGELO, *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, p. 807 ss.; E. PICOZZA, *Liberalizzazione delle attività economiche e tutela dei terzi*, in *Dir. e proc. amm.*, 1, 2013, p. 57 ss.; M. RAMAJOLI, *Le liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il dir. econ.*, 3, 2012, p. 507 ss.; L. SALTARI, *Stato e mercato nel decreto “Bersani-bis”*, in *Giorn. dir. amm.*, 8, 2007, p. 809 ss.

(47) P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, p. 51 ss.

(48) T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, cit., p. 386 ss., cui si rinvia anche per un’approfondita ricostruzione bibliografica dei più significativi studi sul tema.

(49) Corte cost. n. 299 del 2012.

(50) E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia ed urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 246; P. CHIRULLI, *e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 112-113 ss.; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2015, p. 295 ss.; L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2, 2015; P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, cit. In precedenza, si vedano anche le riflessioni di P. STELLA RICHTER, *La tutela dei centri storici: dall’Urbs alla Civitas*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, p. 157 ss.

Con riferimento al rapporto tra pianificazione ed interessi sensibili, a ritroso nel tempo ma pur sempre attuale, si segnala lo studio di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 441 ss.

(51) A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 955 ss.; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015; M. SANAPPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001. Meno recenti, ma pur sempre significative, le considerazioni di G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, Giuffè, 1983, in particolare p. 147 ss.

Alcune leggi regionali sulla rigenerazione urbana e governo del territorio affrontano il rapporto tra le attività commerciali e le aree in oggetto. Preme esaminare, dunque, le modalità in cui gli strumenti pianificatori favoriscono la valorizzazione dei centri storici ed, al contempo, quali limiti pongono per la loro salvaguardia. Ciò significa valutare come viene affrontato il problema della rigenerazione e, nello specifico, se gli strumenti di piano prestano maggiore attenzione al recupero dell'esistente, ovvero all'incentivo dell'edilizia, al fine di favorire lo sviluppo di attività economiche.

La l.r. Lazio n. 7 del 2017 stabilisce che gli insediamenti storici sono individuati tramite il piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR)<sup>52</sup>. La Regione gioca, dunque, un ruolo fondamentale nella loro definizione<sup>53</sup>. L'art. 3, comma 7, esclude che in tali zone possano essere sviluppati gli interventi di recupero edilizio di cui ai commi precedenti: ristrutturazione edilizia ed urbanistica o demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con il riconoscimento di una superficie lorda aggiuntiva rispetto a quella preesistente, da attuarsi anche tramite mutamento della destinazione d'uso<sup>54</sup>. Simili restrizioni sono previste anche dall'art. 5, con riferimento agli aumenti di volumetria per incentivare gli interventi di miglioramento sismico ed efficientamento energetico.

Ne deriva che l'interesse alla protezione e manutenzione dei centri storici prevale anche sulle finalità di recupero edilizio e prevenzione del rischio sismico, ragion per cui il legislatore laziale ha preferito intraprendere la strada della conservazione degli insediamenti storici piuttosto che incentivarne l'edificabilità.

Non presta attenzione al rapporto tra pianificazione urbanistica e valorizzazione dei centri storici la l.r. Veneto n. 14 del 2017, con la con-

---

(52) Ciò è desumibile dall'art. 3, comma 7, in cui si legge che le zone da considerare alla stregua di insediamenti urbani storici sono individuati dal PTPR.

(53) Si potrebbe dubitare del fatto che tale espressione individui i centri storici, andando invece ad identificare degli spazi urbani differenti. In realtà, così non sembra, in quanto la vigente legge laziale sul governo del territorio n. 38 del 1999 utilizza le due espressioni come sinonimi. Ciò è desumibile dalla rubrica dell'art. 60 della predetta normativa.

(54) L'art. 6 della legge, rubricato «Interventi diretti», prevede analoghe restrizioni.

sequenza che la relativa disciplina va ricostruita dalle disposizioni di cui alla l. n. 11 del 2004 sul governo del territorio<sup>55</sup>. Peraltro, anche questa normativa risulta parziale, in quanto non rende indicazioni puntuali sul rapporto tra pianificazione urbanistica e valorizzazione dei centri storici, non consentendo dunque un approfondimento del tema.

Una situazione analoga si presenta per la Regione Lombardia. La l. n. 31 del 2014 non delinea una specifica disciplina del rapporto tra tali aree e gli strumenti di piano, né in un'ottica di rigenerazione né in una prospettiva di potenziamento tramite la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Simili riflessioni riguardano anche la l.r. Toscana n. 65 del 2014 che, pur interessandosi dei centri storici, non detta una disciplina *ad hoc* per le attività di rigenerazione, riqualificazione, o comunque valorizzazione economica al loro interno. I nuclei storici sono piuttosto considerati nell'ottica della valorizzazione paesaggistica<sup>56</sup>, in linea con quello che è uno dei maggiori vanti della Regione. Ma, al di là di qualche fugace riferimento in questo senso<sup>57</sup>, non si rinviene un complesso organico di norme sulle vicende rigenerative.

Da quanto sinora premesso, si potrebbe dedurre un certo disinteresse del legislatore regionale sulla questione del recupero dei centri storici; questa lettura si rivelerebbe, però, errata, non prestando attenzione ad ulteriori e specifici interventi normativi sul tema<sup>58</sup>, la cui definizione è dovuta alla consapevolezza che tali aree spesso necessitano di politiche di contrasto al degrado urbano<sup>59</sup>.

---

(55) L'art. 49 di tale legge abroga, infatti, la precedente normativa regionale sui centri storici, l. 31 maggio 1980, n. 80.

(56) Il rinvio è agli artt. 64, comma 3, lett. a), e 66.

(57) Art. 95, comma 2, lett. a), che prevede una tutela e valorizzazione tramite il piano operativo.

(58) Per una ricostruzione delle normative regionali relative alla riqualificazione dei centri storici, A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

(59) *Ex multis*, A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, cit.; T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione*, cit., *passim*;

Ma, a ben vedere, anche alcune delle normative regionali specificamente incentrate sulla rigenerazione e riqualificazione trattano il tema in esame.

Ad esempio, la l.r. Puglia n. 21 del 2008, afferma all'art. 1, comma 2, che i suoi principali ambiti di intervento sono i «contesti urbani periferici [...] ivi compresi i complessi urbani storici interessati dal degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale». Ed ancora, è opportuno dedicare qualche riflessione alla l.r. Umbria n. 1 del 2015.

Questa non solo prevede all'art. 46 apposite premialità in caso di interventi di recupero nelle aree in esame, ma dedica altresì il Titolo III, Capo II, al rapporto tra centri storici e riqualificazione ambientale, urbana ed edilizia<sup>60</sup>. In particolare, l'art. 61 delinea tra gli obiettivi il recupero e la manutenzione delle aree inedificate e degradate o sottoutilizzate<sup>61</sup>, mentre l'art. 63 elenca tra le misure incentivanti le attività economiche. I Comuni hanno un ruolo centrale, in quanto redigono, adottano ed approvano il quadro strategico di valorizzazione del centro storico, che si iscrive nella logica della pianificazione attuativa, senza particolari influenze da parte degli enti territoriali superiori. I piani attuativi, infatti, sono adottati ed approvati dalla Giunta comunale ai sensi dell'art. 56, comma 11.

È da segnalare, inoltre, che all'interno dei centri storici, definiti *ex lege* dall'art. 7, comma 1, lett. r), gli ambiti di rivitalizzazione prioritaria (ARP), ovvero le aree che necessitano degli interventi più urgenti di recupero, sono sempre individuati dal Comune.

Il modello umbro presenta, pertanto, una impostazione che responsa-

---

F.G. SCOCA, F. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 39 ss.; P.L. CERVELLATI, *Centri storici. XXI secolo*, in [www.treccani.it/enciclopedia](http://www.treccani.it/enciclopedia), 2010.

(60) Il Titolo III, Capo II, l.r. n. 1 del 2015 recepisce, infatti, la legge regionale n. 12 del 2008 «Norme per i centri storici».

(61) Per completezza, si ricorda che gli altri obiettivi indicati dall'art. 61 sono: agevolare la permanenza o il reinserimento di famiglie o attività produttive; recupero edilizio ed urbanistico e riqualificazione architettonica del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato; valorizzazione, tutela e fruizione degli edifici di particolare pregio ed interesse artistico, architettonico e monumentale.

bilizza in modo evidente la potestà decisionale di tale ente, in modo distinto da quanto si verifica nel caso laziale per cui, al contrario, le linee di indirizzo regionali nella disciplina degli insediamenti storici urbani sono piuttosto evidenti.

Per concludere, dal confronto tra le diverse normative regionali, emergono un grado di attenzione ed una disciplina eterogenei nel rapporto tra rigenerazione (o riqualificazione) urbana e centri storici, a testimonianza di un diverso approccio pianificatorio nella loro rivitalizzazione e recupero.

#### ***4. Rigenerazione e pianificazione nella l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24***

La recente l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, potrebbe definire un vero e proprio “spartiacque” per la disciplina del governo del territorio e, conseguentemente, anche per le vicende della rigenerazione urbana. La riforma, trattando assieme entrambe le tematiche, si presenta organica e complessa, accorpando e coordinando più profili, in modo analogo all’esperienza toscana<sup>62</sup>.

L’analisi della legge, ed il conseguente paragone con i profili sopra esaminati delle altre norme regionali, offre interessanti spunti di riflessione, che ne mostrerebbero il forte carattere innovativo.

All’art. 1 sono evidenziati gli obiettivi perseguiti, tra cui la rigenerazione urbana ed il contenimento del consumo di suolo, al fine di giungere al consumo “zero” entro il 2050. Non manca una definizione dell’istituto, sulla base del combinato disposto degli artt. 1, comma 2, lett a) e 5, comma 5<sup>63</sup>.

Tuttavia, pur a fronte degli obiettivi premessi, vi sono alcune eccezioni a tale contenimento, sulle quali i detrattori della riforma hanno fatto leva per muovere aspre critiche, denunciando il mal celato intento

---

(62) G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2014, p. 1277, ricorda, infatti, che la l.r. Toscana n. 65 del 2014 costituisce una legge di riforma complessiva della disciplina del governo del territorio.

(63) La prima disposizione qualifica il consumo di suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, mentre la seconda ne indica le modalità di calcolo, date dal saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del territorio urbanizzato.

di rivitalizzare il sistema imprenditoriale edilizio a discapito della buona pianificazione<sup>64</sup>.

La legge prevede due tipi di deroghe ai limiti del consumo di suolo. Il primo riguarda la realizzazione di opere pubbliche e qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico, nonché di insediamenti strategici volti ad aumentare la competitività e l'attrattività del territorio<sup>65</sup>, a condizione che non esistano alternative ragionevoli al riuso ed alla rigenerazione delle aree. Come segnalato dalla giurisprudenza, in tale definizione possono rientrare anche opere private<sup>66</sup>, ragion per cui la costruzione di edifici in deroga ai limiti di suolo occupabili potrebbe agevolare l'edilizia a scopi (anche) lucrativi.

La seconda tipologia di deroghe concerne le operazioni di nuova edificazione per attivare interventi di riuso e rigenerazione a prevalente destinazione residenziale e di edilizia sociale. Viene tollerato, dunque, il superamento dei limiti al consumo di suolo a fronte di esigenze abitative in contesti degradati, ovvero delle fasce deboli della popolazione. Al riguardo, il legislatore non pone la condizione della dimostrazione dell'assenza di ragionevoli alternative, mentre tale dimostrazione è richiesta per legittimare il consumo di suolo con riferimento alla prima tipologie di deroghe (opere pubbliche, di interesse pubblico ed insediamenti strategici).

Uno degli snodi della riforma riguarda l'individuazione del soggetto cui spetta la prova.

Ovviamente, non si può prescindere da un assenso del Comune, ma l'impressione è che, in apposite circostanze, sia centrale la proposta del privato.

Per individuare le ragionevoli alternative, infatti, la valutazione di sostenibilità ambientale dei piani ed i piani attuativi di iniziativa pubblica devono considerare le alternative localizzative che non compor-

---

(64) I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo*, Bologna, Pendragon, 2017.

(65) Art. 5, comma 2.

(66) TAR Sicilia, Catania, sez. I, 16 giugno 2016, n. 1612; Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4518; Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2012, n. 5904; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 12 maggio 2014, n. 504; TAR Sardegna, sez. II, 28 giugno 2010, n. 1691.

tano consumo di suolo<sup>67</sup>. Non solo. Lo stesso adempimento è richiesto anche agli accordi operativi, cui viene demandata la definizione dell'urbanistica di dettaglio e l'attribuzione di diritti edificatori. Tali accordi sono strumenti sostitutivi della pianificazione attuativa, e l'iniziativa per la loro definizione è, di regola, assunta dal privato<sup>68</sup>. Pare, dunque, che sia suo compito motivare l'assenza di ragionevoli alternative nel caso concreto al momento della presentazione dell'accordo, cui pure segue un necessario confronto e controllo da parte del Comune, il quale deve verificare la coerenza delle soluzioni proposte con le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano previste e le invarianze strutturali definite nel piano urbanistico generale (PUG). Le parti, poi, possono concordare delle modifiche nella realizzazione degli interventi proposti.

Pertanto, una prima peculiarità della riforma consiste nel contributo attivo del privato alle deroghe ai limiti del consumo di suolo con riguardo alle opere pubbliche, di interesse pubblico ed agli insediamenti strategici; il che differenzia la normativa in esame da quelle sopra considerate, in cui i vincoli per il contenimento al consumo di suolo e le eventuali deroghe sono rimessi alla tradizionale attività di pianificazione. La scelta dell'Emilia-Romagna è dettata dall'intento di rilanciare l'edilizia, una progettazione di qualità e la promozione di una pianificazione più semplice e veloce, pur andando a detrimento di un controllo pubblicistico pregnante.

Circa le misure premiali, si assiste ad un fenomeno simile, per cui il confronto pubblico-privato diviene la sede per co-definire profili centrali degli strumenti urbanistici. Anche in tal caso, infatti, la loro individuazione viene spesso demandata agli accordi operativi, e dunque alla logica della concertazione.

Se ne rinviene conferma dalla lettura di alcune disposizioni.

Ad esempio, l'art. 8, comma 1, lett. c), prevede che in sede di accordo operativo possano definirsi diritti edificatori e premialità aggiuntive al

---

(67) I due strumenti, disciplinati rispettivamente dagli artt. 18 e 38, comma 17, sono definiti esclusivamente dagli enti territoriali.

(68) La disciplina degli accordi operativi è individuata dall'art. 38, commi 1-16.

fine di rendere incentivi urbanistici per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana; ai sensi della successiva lett. e), gli accordi operativi possono riconoscere ulteriori quote edificatorie a fronte dell'impegno del privato di realizzare costruzioni di edilizia sociale ovvero opere pubbliche con finalità sociali. In tal caso, la legge non specifica l'incidenza che tali costruzioni debbono avere (sotto il profilo volumetrico, economico, progettuale) rispetto al complessivo intervento di rigenerazione o di edilizia sociale. L'oggetto della concertazione tra Comune e privato proponente è perciò piuttosto ampio.

Stesse riflessioni possono proporsi per gli interventi di costruzione e successiva demolizione di cui all'art. 13, in virtù del richiamo del comma 1 al predetto art. 8, comma 1, lett. c) ed e).

Pertanto, la legge in esame attribuisce al Comune la competenza per le definizioni delle premialità, in modo analogo alla maggior parte delle altre disposizioni regionali considerate. La significativa differenza è dovuta, però, al fatto che il privato sembra vantare una capacità di co-determinazione effettiva, che va oltre alla mera partecipazione al procedimento di adozione dei piani.

Ed ancora, la legge dedica qualche specifica disposizione anche al tema della valorizzazione dei centri storici, seppur non con il grado di approfondimento della normativa umbra.

L'art. 32, comma 5, stabilisce che, sulla base dell'individuazione del sistema insediativo storico operata dal piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), il PUG definisce la perimetrazione del centro storico, individuandone le peculiarità, le potenzialità di sviluppo e i fattori di degrado sociale, ambientale ed edilizio. Pare necessario, dunque, un raccordo con le volontà espresse nell'atto regionale. Tuttavia, il comma 5 prosegue demandando al solo PUG le politiche di salvaguardia e riqualificazione del centro storico, da attuarsi tramite la promozione di attività commerciali, artigianali ed esercizi di valore storico e artistico. In questa circostanza, la Regione non pone particolari vincoli. Il dato più significativo della vicenda è, però, quello per cui gli spazi per l'intervento del privato appaiono ridotti.

Di regola, stando alla normativa in esame, gli interventi di rigenerazione sono definiti dal PUG tramite linee strategiche, in modo da fornire indicazioni generali di carattere progettuale e localizzativo per gli

ambiti di particolare rilievo sotto il profilo paesaggistico, storico-artistico, ambientale, ma vengono specificati ed attuati per mezzo di accordi operativi<sup>69</sup>.

Tuttavia, con specifico riguardo ai centri storici, la disciplina delle politiche di valorizzazione, rivitalizzazione e contrasto al degrado pare distinguersi per un maggiore margine di discrezionalità pubblica. Le indicazioni rese nel PUG risultano più dettagliate, e le eventuali proposte del privato tramite la predisposizione di accordi operativi dovrebbero risentire di maggiori vincoli rispetto a quanto si verifica per le altre aree urbane.

Se ne ha una conferma dalla lettura dell'art. 32, comma 6. La norma pone specifici limiti al PUG, per cui: è vietata la modifica dei caratteri della trama viaria ed edilizia e dei manufatti che costituiscono testimonianza storica o culturale; sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso, in particolare quelle residenziali, artigianali e commerciali; non sono edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi destinati ad usi urbani collettivi.

Ed ancora, il comma 7 legittima il PUG ad individuare le parti del centro storico prive dei caratteri storici, architettonici e culturali, in cui è possibile svolgere gli interventi di rigenerazione di cui all'art. 7, comma 4, lett. a) e b), ovvero interventi di qualificazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica. In tali aree, possono svilupparsi interventi in deroga a quanto stabilito nel comma 6. Inoltre, ai sensi del comma 8, compete al PUG individuare gli edifici che presentano particolare interesse storico, architettonico e culturale, specificando le categorie di interventi di recupero ammissibili e gli elementi architettonici da salvare.

In definitiva, l'art. 32, da un lato, pone al PUG alcuni limiti nella definizione delle linee strategiche. Dall'altro, gli attribuisce dei poteri piuttosto incisivi e dettagliati nella disciplina degli interventi rigenerativi nel centro storico. In entrambi i casi, ne deriva un restringimento in termini di contenuto degli accordi operativi, per cui lo spazio di concertazione per il privato nelle operazioni di rigenerazione urbana all'in-

---

(69) Art. 38, comma 1.

terno dei centri storici appare minore rispetto alle altre aree del territorio urbanizzato.

In deroga alla *ratio* generale della legge, dunque, il legislatore ha scelto di imprimere una pianificazione di stampo più marcatamente pubblicistico in queste aree, ritenendole espressione di valori primari da sottrarre dalla co-pianificazione del privato, adottando un approccio distonico rispetto alla disciplina prevista per gli altri contesti territoriali.

### 5. *Qualche osservazione conclusiva*

La diversità delle normative regionali in tema di rigenerazione urbana e tutela del consumo di suolo si riflette anche sulla disciplina della pianificazione urbanistica, che affronta tali tematiche con approcci differenti a seconda del contesto territoriale.

Gli strumenti pianificatori delle Regioni che hanno adottato leggi *ad hoc* sulla rigenerazione urbana appaiono più complessi degli strumenti di pianificazione delle Regioni che non hanno ancora avviato questo percorso: se non altro, i primi affrontano più profili legati alla valorizzazione del territorio.

Non solo.

Anche tra gli stessi enti regionali che si sono dotati delle normative sulla rigenerazione urbana, emerge un differente approccio pianificatorio con riguardo sia alle politiche di recupero sia al rapporto con i piani sovracomunali.

In merito alle politiche di recupero, le varie leggi regolano in modo disomogeneo alcuni profili che incidono sulla pianificazione urbana. Basti pensare alle diverse eccezioni ai limiti al consumo di suolo edificabile, in cui talora rientrano le sole aree da destinare ad attività agricola, talora quelle a verde urbano, mentre in altri casi ancora questi profili non sono contemplati.

Analoghe riflessioni possono svilupparsi con riguardo alle misure premiali e, soprattutto, alla valorizzazione dei centri storici.

Circa questi ultimi, dal confronto tra le diverse normative, emerge una forte eterogeneità nel rapporto tra pianificazione e rigenerazione, se non altro perché alcune normative regionali trattano il tema, mentre altre non lo considerano affatto, o solo parzialmente. Nel definire le

politiche di rigenerazione, i piani urbanistici non possono che risultare ancor più distanti da Regione a Regione.

Infine, per quanto concerne il rapporto tra piani urbanistici e piani sovracomunali, si assiste ad un graduale allontanamento dal tradizionale modello gerarchico.

Il percorso, già intrapreso da alcune normative sul governo del territorio, come ad esempio la l.r. Lombardia n. 12 del 2005, appare agevolato dalla promozione delle politiche di rigenerazione, che stanno contribuendo ad allentare il rapporto gerarchico tra gli strumenti urbanistici dei diversi livelli territoriali. Il che implica, pur in un contesto ordinamentale ancora legato per la gran parte delle normative regionali al predetto rapporto, una maggiore propensione per un modello orientato alla sfera delle competenze.

Sotto questo profilo, la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 può rappresentare un vero e proprio sguardo verso il futuro della pianificazione urbanistica, considerata l'accentuazione del ruolo di co-pianificatore del privato.

Con particolare riguardo al tema della rigenerazione urbana, un aspetto sembra, però, evidente.

L'evidente difformità delle normative dovrebbe condurre ad una crescente diversità dei piani nei contesti regionali; tuttavia, considerata la stretta attinenza tra la rigenerazione urbana ed il consumo di suolo con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, non sarebbe insensato riflettere sull'opportunità di predisporre un indirizzo unitario di impronta statale, nella prospettiva di individuare un percorso comune.