

LOREDANA GIANI - MARINA D'ORSOGNA

DIRITTO ALLA CITTÀ E RIGENERAZIONE URBANA. ESPERIMENTI DI RESILIENZA¹

SOMMARIO: Premessa - Sez. I - *Diritto alla città e rigenerazione urbana tra resilienza e sostenibilità*. - 1. La rigenerazione urbana quale strumento per implementare la resilienza dei territori. - 2. Gli archetipi della rigenerazione urbana. La sua contestualizzazione all'interno della disciplina urbanistica e l'ipotesi di una visione integrata della rigenerazione. - 2.1. La rigenerazione urbana nel contesto delle politiche di riduzione di consumo del suolo. L'assenza di una disciplina organica nazionale e regionale sul consumo di suolo. - 2.2. La lenta insorgenza di una visione organica della rigenerazione urbana nelle discipline regionali. - 3. Visione integrata della rigenerazione urbana e sostenibilità degli interventi. - 3.1. La partecipazione del privato come condizione necessaria per la realizzazione dei progetti di rigenerazione urbana e gli strumenti per la negoziazione tra soggetto pubblico e privato. - 4. Cenni sul profilo dei costi. Dai *brownfields* ai *brightfields*. - 5. I meccanismi di incentivazione: luci e ombre. - 6. Spunti per il superamento delle criticità relative ai costi. I vantaggi di una prospettiva integrata: la integrazione delle fonti di finanziamento disponibili e la partecipazione del privato. Sez. II - *Resilienza e rigenerazione urbana. Esperimenti di nuovi modelli di governance territoriale nei centri storici minori*. - 1. Resilienza urbana e trasformazione territoriale. - 2. Prevenzione, resilienza e antifrangibilità. - 3. Approccio strategico, disciplina dei centri storici minori e la riscoperta centralità delle aree interne. - 4. Politiche urbane, dinamiche culturali e dimensione sociale nella disciplina sui centri storici minori.

Premessa

Nell'arco dell'ultimo ventennio si è assistito a una vera e propria mutazione genetica dell'urbanistica che, riappropriandosi dei suoi riferimenti all'*urbis*, ha acquistato una dimensione più ampia, a carattere sistematico, radicata su una visione complessiva del territorio rispetto alla quale il risultato dell'attività di regolamentazione pubblicistica non vie-

ne più individuato nell'ordinata disciplina del costruito ma, cogliendo gli spunti già offerti da Giannini² e ancor prima da Benvenuti³, si pone un obiettivo complesso, un risultato articolato, rappresentato dal "raggiungimento dell'equilibrio fra popolazione, economia e territorio". Una dimensione complessiva che supera la semplice vocazione edificatoria, identificando un *privus* logico articolato che valorizza la funzione sociale della proprietà richiamata nella nostra Carta costituzionale⁴, in favore di una dimensione più ampia "che, per mezzo della disciplina delle aree, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato) nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati"⁵.

Dunque, una prospettiva che, rivalutando la soddisfazione degli interessi delle comunità che insistono sul territorio e, dunque, il profilo socioeconomico, apre lo spazio a una visione che supera la dimensione autoritativa della "pianificazione" intesa nel suo significato più tradizionale. E così abbiamo assistito al fiorire di una urbanistica, *rectius* di un governo del territorio, di nuova generazione in cui la dimensione partecipativa e le formule compensative e perequative si pongono quasi pilastri di una rinnovata riflessione sul tema del rapporto con il territorio⁶.

² M. S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1988 ora in M.S. GIANNINI, *Scritti 1984-1990*, Milano, 2006, 779 ss.; Id., *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, 629.

³ F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale* (Atti del convegno internazionale, passo della Mendola, settembre 1955), Trento, 1956, 35 ss.

⁴ Sul punto la dottrina è molto ampia. Sia consentito rinviare all'analisi e agli spunti contenuti in V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in AA. VV., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 11 ss.

⁵ Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710 nella quale, tra l'altro, si sottolinea che "la garanzia della proprietà è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 e 44, alla subordinazione dei fini ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equità rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale (...). Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venir inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi, invece, ritenere caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto ad un regime che la costituzione lascia al legislatore di determinare".

⁶ Anche sul tema della perequazione urbanistica la dottrina è molto ampia. Per tutti cfr. A. BARTOLINI, *Circolazione dei diritti edificatori tra le tecniche perequative e compen-*

¹ La premessa e la sezione I sono di Loredana Giani, la sezione II di Marina D'Orsogna.

Una dimensione ampiamente sottolineata dal Prof. Picozza che nelle sue riflessioni evidenzia come agli inizi degli anni Novanta abbia avuto inizio “una sorta di rivoluzione silenziosa” che ha portato ad una “integrazione” tra urbanistica e pianificazione economica, a riprova “dell’avenuta integrazione della disciplina dell’attività economica con la disciplina della proprietà tenendo conto del fatto che l’attività umana, in tutte le sue manifestazioni si svolge sul territorio e pertanto vi deve essere collocata in maniera ordinata affinché le singole attività non si danneggino a vicenda”⁷, in ciò richiamando, come sottolineava il compianto Prof. Abbamonte, la “complementarietà tra vivibilità dell’ambiente e produzione di beni e servizi che è alla base dell’ordine della produttività nella convivenza civile, a tutela della vita umana”⁸. Una consapevolezza che è all’origine del passaggio alla «urbanistica negoziata» prima, e poi della urbanistica solidale e qualitativa, che sortende una rivisitazione dello stesso rapporto del potere conformativo del governo del territorio con il principio concorrenziale in favore di una tutela degli interessi sensibili operata a livello locale, che trasforma la programmazione locale del territorio in un “«contenitore dinamico» che immanentemente si aggiorna e configura un documento di riferimento generale di disciplina di tutte le attività svolte o svolgibili nell’ambito di un determinato territorio”⁹.

In questa prospettiva il governo del territorio assume una dimensione solidale¹⁰ che, a ben vedere, supera la pur complessa dimensione perequativa nella quale si bilanciano gli interessi contrapposti che si frangono nella singola dinamica regolatoria, per inserirsi in una visione più ampia e articolata nella quale assumono una capacità plasmatica gli

sative, in AA. VV., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, cit., 51 ss.; S. PERONGINI, *La circolazione dei diritti edificatori e la perequazione urbanistica*, ivi, 61 ss.

⁷ L. CASSELLA e E. PICOZZA, *Governo del territorio e attività produttive*, in *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F.C. Socca, Stella Richter e Urbani, Torino, 2018, 152 ss., in particolare 171.

⁸ G. ABBAMONTE, *Riserva di legge, pianificazione territoriale e tutela della proprietà*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, Stella Richter, Convegno AIDU maggio 2006, Napoli, 53 ss.

⁹ L. CASSELLA e E. PICOZZA, *Governo del territorio e attività produttive*, cit., 218.

¹⁰ P. URBANI, *Urbanistica solidale: alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011.

aspetti connessi al governo del benessere e della crescita individuale e sociale dei cittadini che su quel territorio insistono, mutando il suo ruolo di regolatore dello Stato che diviene garante della sostenibilità che va intesa, però, anch'essa in senso ampio di sistema. Una prospettiva, quella della connessione tra territorio e benessere, che, sia pure in chiave più generale, il Prof. Picozza ha approfondito nei suoi studi sul «neurodirittor», evidenziando il ruolo che la scienza politica e il diritto pubblico hanno nella conformazione della plasticità cerebrale degli individui, intesa come la “capacità di creare connessioni cerebrali nelle quali si spereimenterebbe la maggiore o minore creatività del singolo individuo, il suo grado di adattamento e di relazioni sociali, l'intelligenza emozionale, il pensiero artistico, ecc.”¹¹. Un contesto nel quale il ruolo del diritto pubblico in generale risulta centrale, soprattutto in una dimensione in cui uno degli strumenti per raggiungere l'obiettivo può essere individuato nella sussidiarietà sociale¹², sussidiarietà che non può viaggiare disancorata proprio da una visione del territorio come luogo in cui i rapporti sociali si radicano implementano, sviluppano, nella prospettiva della garanzia dei valori fondamentali che di tali rapporti dovrebbero costituire l'ossatura.

¹¹ AA. VV., *Neurodiritto. Una introduzione*, Torino, 2011, in particolare E. PICOZZA, *Neuroscienze, scienze della natura e scienze sociali*, I ss., 34.

¹² Sul punto rievoca E. PICOZZA, *op. cit.*, che “se è vero che la capacità di plasticità cerebrale dipende dalle interazioni dell'individuo con l'ambiente circostante, non è tanto facile abbandonare il concetto dello “Stato sociale”, in quanto appare ovvio che esso deve continuare a fornire adeguati servizi alla persona, alla famiglia e alla comunità per consentire che questo fondamentale obiettivo sia effettivamente realizzato nei limiti del possibile. La rinuncia a queste finalità implica una rinuncia obiettiva al contenuto democratico di un sistema (...). Si potrà discutere se l'obiettivo può essere meglio raggiunto con l'applicazione del principio di sussidiarietà sociale anziché con la tradizionale integrazione politica (art. 118 Costituzione); se debba diffondersi come modello comune dell'azione amministrativa il partenariato pubblico-privato anziché l'azione fondata sulla programmazione politica degli obiettivi, ma la problematica non cambia nei suoi termini essenziali” (34).

SEZIONE I
DIRITTO ALLA CITTÀ E RIGENERAZIONE URBANA
TRA RESILIENZA E SOSTENIBILITÀ

1. *La rigenerazione urbana quale strumento per implementare la resilienza dei territori*

Nella crescente multidimensionalità del governo del territorio sono nel tempo emerse nuove coordinate concettuali, quali quello di «rigenerazione», che esprimono l'esigenza di implementare una nuova dimensione, allargandone i pilastri di fondazione includendo la «sostenibilità» e la stessa «resilienza».

Muovendo per gradi, e andando all'origine dei termini, rigenerazione e resilienza, come noto, sono mutuati dalle scienze biologiche, e sono diventati molto di moda negli ultimi anni in cui è emersa con maggiore forza la dimensione sistemica del governo del territorio rispetto al quale, sin dagli scritti pubblicati agli inizi degli anni '70, si evidenzia la centralità del confronto degli interessi sottesi agli strumenti di pianificazione, che per certi versi si impone anche rispetto alla tradizionale gerarchia dei piani.

Una dimensione sistemica che si coglie proprio nella emersione di quei profili correlati alla soddisfazione delle esigenze, dei problemi reali della società e che evidenzia la sua caratteristica teleologica che condiziona i processi di cui è permeata che dovrebbero tendere al raggiungimento di risultati complessi e dinamici. Si tratta di una visione dell'urbanistica, del governo del territorio, che a ben vedere si pone come speculare a una dimensione di diritto alla città¹³ intesa come «forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare». Un diritto che si articola in una duplice prospettiva, strutturale, riferita cioè all'opera, e funzionale, rispetto alla fruizione e che evidentemente presuppone un ripensamento dello stesso concetto di città come luogo di ristrutturazione delle relazioni sociali, politiche ed economiche, come luogo, per richiamare gli spunti offerti dalla riflessione del Prof. Picozza, in cui alimentare la plasticità cerebrale degli individui.

¹³ H. LEFEBRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014. Dello stesso autore cfr. *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Ombre Corte, Verona, 2018.

Una prospettiva che, per certi versi, era stata avanzata nel secolo scorso e che trova la sua cifra fondamentale nell'ermeneutica di Marx ed Engels saldata con la prassi sociale.

Una coniugazione che consente l'emersione della città come luogo di rigenerazione dello spazio sociale attraverso la partecipazione attiva degli abitanti, cioè luogo in cui viene garantita agli abitanti la possibilità di riappropriarsi delle dimensioni dello «spazio e del tempo». Dunque, un diritto alla città come «appello, come esigenza»¹⁴ sociale e politica di confronto (e resistenza) con la volontà (da alcuni definita predatrice) delle logiche economiche-politiche, di rigenerazione dello spazio sociale anche attraverso la partecipazione degli abitanti, «un luogo di libero godimento, come campo del valore d'uso»¹⁵.

In questo contesto in cui la dimensione spaziale urbana viene colta come luogo di confronto nel quale innestare il processo di sviluppo e garanzia dei diritti sociali¹⁶ si inserisce la rigenerazione urbana che per molto tempo, e forse ancora oggi, è stato un lemma in cerca d'autore che trova i suoi ascendenti nel «recupero» e nella «riqualificazione», ancora confusamente accomunati alla «rigenerazione», e che con essi condivide non solo la natura polisemica ma anche il triste destino di disperdersi, confondersi con i concetti di ristrutturazione urbanistica, recupero urbano e riqualificazione urbanistica. Tutti processi dai nobili fini arenatisi anche a causa dell'assenza di un chiaro quadro di riferimento.

Soffermando l'attenzione sulla rigenerazione, muovendo dal suo significato originario, con essa si indicano i processi di ricostruzione, riproduzione di parti di un organismo, cioè di un sistema complessivo. E mutuando il senso dalle scienze biologiche dal quale il termine è stato attinto, se riferita al sistema inteso nel suo complesso, essa non può essere intesa in senso epimorfico, limitato cioè alla riproduzione di tessuti neoformati, ma in senso morfologico, cioè come processo di riorganizzazione dei tessuti residui dopo un processo di differenziazione.

¹⁴ H. LEFEBRE, *Il diritto alla città*, cit., 134.

¹⁵ H. LEFEBRE, *Il diritto alla città*, cit., 96.

¹⁶ Significativamente, sul punto, ad esempio, lo stesso autore prima richiamato sottolinea che «Ciò che ha dominato il processo di espansione delle città è la segregazione economica, sociale, culturale (...)». L'urbanizzazione della società si accompagna a un deterioramento della vita urbana (...). È pensando a questi abitanti delle periferie, e pensando alla loro segregazione, al loro isolamento, che parlo di (...) «diritto alla città» (121).

In questa dimensione concettuale la rigenerazione emerge nella sua portata innovativa che trascende inevitabilmente il singolo intervento per riferirsi al contesto urbano interessato, intercettando, così, non solo valori immobiliari ma anche valori economici e sociali secondo una dimensione collettiva del territorio fondata su una riorganizzazione delle parti esistenti dislocate seguendo un processo di differenziazione, riallocazione e ridifferenziazione che porta alla rigenerazione del sistema considerato. Essa diviene, così, strumento di implementazione di processi tesi a garantire una trasformazione sostenibile del territorio, che per la sua piena realizzazione necessita di strumenti che consentano alle aree interessate di ritrovare un nuovo equilibrio tra le diverse dimensioni che lo compongono.

Ed è in questa prospettiva che la rigenerazione può porsi come matrice sulla quale appoggiare i processi di resilienza dei territori. Anche in questo caso, una precisazione sui confini concettuali della resilienza pare necessaria. Un concetto preso in prestito dal diritto, e qui decisamente abusato, quasi fosse una espressione *bonne a tout faire*, che spesso viene limitato nella sua valenza, tanto da affiancarlo più al diverso concetto di resistenza, cioè alla semplice capacità di “resistere” all’urto, alle conseguenze negative di un evento dannoso. La resilienza, infatti, nel significato tecnico indica la capacità di assorbire e ammortizzare un urto, in virtù delle proprietà elastiche della propria struttura, dunque, una capacità di adattamento¹⁷, di reazione alle sollecitazioni esterne, anche negative, trasformandole in “opportunità di crescita ed evoluzione con risposte di adattamento”¹⁸, dunque la capacità di ritrovare un nuovo equilibrio.

¹⁷ Un significato che lo si rintraccia, in parte, già nel *Lexicon Philosophicum* di Stephanus Chauvin e nelle stesse lettere di Cartesio dove viene riferita alla “capacità dei corpi di rebound” (R. DESCARTES, *Epistolae: Partim ab Auctore Latino Sermone conscriptae, partim ex Gallico Translatae*, II, Londra, 1668, 370, Lettera a Mersenne) ma che viene associato a una proprietà dei corpi e delle stesse parti che li compongono solo nel XVIII sec (A. GENOVESI, *Dalle lezioni di commercio o sia d'economia civile*, ante 1769) che lo riferisce anche alle umane passioni.

¹⁸ Si rinvia alla chiara analisi di G. IACOVONE, *Patrimonio culturale e resilienza delle politiche pubbliche*, in *urban@iti*, nel quale si opera una interessante ricostruzione del significato del termine, rilevando, in maniera del tutto condivisibile, come esso, in un sistema sociale “può essere intesa come la capacità di affrontare il cambiamento senza perdere la propria identità, la propria storia e il sistema simbolico e di valori che sostiene l'intera collettività”, dunque, “un atteggiamento, una modalità comportamentale che trova nel diritto il suo terreno elettivo, ed in virtù della quale [la resilienza], i valori incorporati nei principi giuridici e gli interessi tutelati resistono al cambiamento e si rafforzano”.²

In questa diversa dimensione di contesto, dunque, la rigenerazione, riferita al territorio e alle diverse realtà che su di esso insistono, è certamente un percorso generale (a valenza prima di tutto politica) che, se ben costruito e interpretato, può essere un valido strumento di resilienza di un territorio, in quanto funzionale alla definizione di un nuovo punto di equilibrio attraverso il coinvolgimento dell'intero tessuto di riferimento, delle interrelazioni esistenti tra i diversi interessi che lo compongono.

Un processo di costruzione di un nuovo equilibrio che non può ridursi ad un *bouncing back*, cioè un percorso che, anche attraverso l'implementazione delle dinamiche partecipative, consente il mantenimento dello *status quo* né piegarsi acriticamente a una visione *market-driven* dell'economia e, dunque, della società¹⁹.

Essa, infatti, va intesa come un percorso multilivello e multifattoriale che consenta un *bouncing forward*, cioè che innesti un processo reattivo, verso un nuovo “stadio sociale”²⁰ che sia in grado di garantire l'autorizzazione e l'autoadattamento dei sistemi complessi in cui reti, formali e informali, perseguono strategie di sviluppo condivise.

2. *Gli archetipi della rigenerazione urbana. La sua contestualizzazione all'interno della disciplina urbanistica e l'ipoteca ad una visione integrata della rigenerazione*

Spostando l'attenzione più sullo specifico della rigenerazione urbana, da una sommaria panoramica dei diversi testi normativi che affron-

¹⁹ Sul punto numerose sono le critiche che nel corso degli anni sono state rivolte al concetto di resilienza di cui si lamenta un abuso, evidenziando la resilienza come un obiettivo eteroinposto che non mette in discussione l'evento critico cui far fronte, precisando “certain ontological commitments that make it ideally suited for neoliberal forms of governance” (J. JOSEPH, *Resilience as embedded neoliberalism: A governmental-ty approach*, in *Resilience*, 1, 2013, 38 ss.; D. MACKINNON et al., *From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism*, in *Progress in Human Geography*, 37, 2012, 255 ss.; G. BRISTOW, *Resilient regions: Re-“place”ing regional competitiveness*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 2010, 153 ss.

²⁰ K. SHAW, *Reframing resilience. Challenges for planning theory and practice*, in *Planning Theory and Practice*, 13, 2012, n. 2, 308 ss.; S. DAVOUDI ET AL., *Resilience: A bridging concept or a dead end?*, in *Planning Theory and Practice*, 13, 2012, 2, 229 ss.

tano il tema, l'ambito primigenio è individuabile con riferimento al «riuso», correlato, dunque, prevalentemente alla disciplina edilizia. L'archetipo in questo senso può essere individuato nella legge 5 agosto 1978, n. 457 in cui il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esiste, mediante interventi di conservazione, risanamento e ricostruzione, era stato affidato ad un piano di recupero ad iniziativa pubblica o privata, previa formale individuazione e perimetrazione di singoli immobili o aree da parte del comune.

Un altro antecedente (parziale) della “rigenerazione” viene rintracciato nella *riqualificazione e riconversione urbana* in una prospettiva di sviluppo urbano cui risultano rivolti i programmi integrati di intervento previsti all'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 197. Una visione senz'altro più ampia rispetto a quella del «riuso», sebbene non ancora inquadrabile appieno nel contesto complessivo della sostenibilità (urbana, economica e sociale) che dovrebbe fare da cornice alla rigenerazione vera e propria. Si trattava di programmi aventi pluralità di funzioni e miranti a garantire l'integrazione di diverse tipologie di intervento, tutte aventi per oggetto la riorganizzazione urbana e ambientale di intere parti del territorio comunale.

Una finalità articolata, ribadita dal d.m. 21 dicembre 1994, nel quale erano contemplati i programmi di riqualificazione urbana aventi ad oggetto il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificamente identificati attraverso proposte unitarie.

Uno schema particolarissimo da cui non si discosta apparentemente neanche l'art. 5, commi 9 ss., del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 sulla riqualificazione delle aree urbane degradate²¹. Una norma nata con l'intento di

²¹ «Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni, approvano entro 60 gg. dall'entrata del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

liberalizzare le costruzioni private e finalizzata a introdurre disposizioni “per la riqualificazione incentivata delle aree urbane” che in parte ha tradito gli obiettivi, non riuscendo a rappresentare il fondamento di una disciplina organica della rigenerazione, soprattutto impedendo che di essa non si avesse una visione parziale, sempre ricondotta in misura prevalente all'aspetto connesso al (solo) costruito. In questo specifico caso le caratteristiche del modello evidentemente non esprimono una visione organica di sviluppo del territorio, ma una visione dominata da una idea di “consumo”, riferito alla sola edificazione.

2.1 *La rigenerazione urbana nel contesto delle politiche di riduzione di consumo del suolo. L'assenza di una disciplina organica nazionale e regionale sul consumo di suolo*

Per comprendere appieno la portata complessiva della “rigenerazione urbana”, soprattutto nella prospettiva di una garanzia di operatività anche sotto il profilo finanziario, è necessario fare uno sforzo operando una contestualizzazione nell'ambito delle «politiche sul suolo», senza, però, rimanere intrappolati nella visione che il richiamo diretto al suolo potrebbe a prima vista suggerire²².

È indubbio, infatti, che il primo impatto della rigenerazione va rintracciato con riferimento al consumo di suolo²³, rispetto al quale Europa

²² Sulla rigenerazione quale strumento di contrasto al consumo del suolo si veda, in dottrina: R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, II, 237; E. M. TRIPOLI, *Distretti del commercio e reti di impresa: le strategie per la rigenerazione urbana*, in *Disciplina comm.*, 2014, fasc. I, 17; P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, II, 375; G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, cit.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, cit.; F. DI LASCIO, e F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani - Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017.

²³ Sul tema generale della riduzione del consumo del suolo tra i numerosissimi autori che in diversa prospettiva hanno esaminato il tema sia consentito rinviare a W. CA-SPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, II, 227; G. F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 10; G. IACOVONE, *Politiche fiscali nella costru-*

e Nazioni Unite, ormai da tempo, pongono nella prospettiva della sostenibilità due macro-obiettivi: “azzerare” il consumo di suolo netto entro il 2050²⁴, allineandolo alla crescita demografica; e ridurre il degrado del territorio entro il 2030²⁵. Obiettivi che rispondono a una visione del suolo come risorsa vitale, dunque, consumabile e non rinnovabile²⁶. L’abbattimento del consumo di suolo è appunto incluso tra i target della Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (2015), nella quale sono stati definiti gli obiettivi dello sviluppo sostenibile tra i quali rientra: (i) assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica; (ii) assicurare l’accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili; (iii) raggiungere una *land degradation neutral world*, quale elemento essenziale per mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici. Dunque, una visione del suolo che, proprio perché proiettata nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, rende ancor più palese l’impossibilità, o certamente l’insufficienza di una visione monolitica della rigenerazione urbana. Una prospettiva che trova una conferma al livello nazionale dove lo strumento per la messa a sistema dell’attuazione dell’Agenda 2030 è rappresentato dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile, presentata al Consiglio dei ministri a ottobre 2017²⁷, e approvata dal CIPE nello stesso anno²⁸.

zione della città pubblica - A margine del consumo di suolo, in *Dir. e processo amm.*, 2018, 957.

²⁴ Parlamento europeo e Consiglio 2013, e ancor prima Linee guida della Commissione per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo, 2012.

²⁵ UN, 2015. Nel corso del 2015 hanno visto la luce alcuni accordi chiave per lo sviluppo sostenibile: l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile e l’Accordo di Parigi nell’ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici; l’Agenda di Addis Abeba e il Quadro di riferimento di Sendai per la riduzione del rischio di disastri.

²⁶ *Comunicazione, Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, 2002.

²⁷ Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del Mare, 2017.

²⁸ La Strategia 2017-2030 si configura come lo strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO2, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causati da crisi locali e i cambiamenti nel utilizzo del suolo. Nel contesto della definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, che vuol dire proseguire nello sviluppo economico e sociale che assicurò il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere di soddisfare quelli delle generazioni future, sono stati definiti degli indicatori dello sviluppo sostenibile dall’Istat con cadenza semestrale a partire dal 2016. Nel rapporto SDGS 2019 – Informazioni statistiche per l’agenda 2030 in Italia (Istat, 2019) vengono indivi-

Ma, nonostante ciò, quando dal livello strategico si passa a quello della disciplina concreta, risulta subito evidente l’assenza di una visione complessiva che ipotisca anche gli stessi programmi di rigenerazione urbana.

La prima proposta di legge per la limitazione del consumo del suolo risale al 2012, incentrata sulla “*valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*”, seguita nel 2014 da un nuovo disegno di legge, approvato alla Camera il 12 maggio 2016, che però non è mai stato approvato e che ha lasciato spazio agli interventi regionali, esercizio della competenza in materia di governo del territorio che non si sono mossi secondo una linea univoca evidenziando la mancanza di una (necessaria, anzi indispensabile) visione di insieme.

2.2. La lenta insorgenza di una visione organica della rigenerazione urbana nelle discipline regionali

Significativa nel senso indicato in precedenza è la L. r. Abruzzo n. 40/2017 “*disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d’uso e contenimento dell’uso del suolo*” che, nonostante la rubrica, contiene in misura prevalente disposizioni in tema di recupero dei vani e locali accessori ovvero dei seminterrati situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi da destinare ad uso residenziale, direzionale, commerciale o artigianale.

Tra le esperienze maggiormente significative, che abbracciano una visione più ampia della rigenerazione urbana, vi è quella dell’Emilia Romagna²⁹ che individua due macro obiettivi: (i) contenere il “*consumo*

duati gli indicatori di sviluppo sostenibile e in particolare rispetto al *Goal 11* che riguarda specificamente la sostenibilità urbana declinato in diversi *Target*, cui si aggiungono *Target* rilevanti contemplati in altri *Goals* quali il *Target 12.5* sulla riduzione della produzione di rifiuti attraverso la previsione, la riduzione e il riutilizzo e il 16.1. Sulla riduzione di tutte le forme di violenza rileva poi il *Target 11.3* che fa riferimento a una urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell’insediamento umano in tutti i paesi. Rispetto a questo *Target* rileva proprio l’indicatore del consumo di suolo. Nel documento si sottolinea la complessità e la multifattorialità della sostenibilità, suggerendo l’adozione di un “*approccio sistemico integrato* (L.) declinato considerando lo sviluppo urbano sostenibile, i cambiamenti climatici i fattori di crescita economica e di sviluppo sociale e ambientale, le questioni connesse all’uguaglianza sostenibile” (298).

²⁹ L.r. n. 24/2017, “disciplina regionale sulla tutela e l’uso del suolo”.

di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di disastro idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici³⁰; (ii) “favore la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia” (art. 1). Si è in presenza di una prospettiva che risponde maggiormente al quadro richiamato in precedenza e che è resa più ampia attraverso il richiamo alla «qualità urbanas», ma che vede ridimensionare la sua potenziale valenza di azione (a contenuto anche politico) sul territorio nel momento in cui si specificano gli interventi di riuso e rigenerazione urbana che includono qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, addensamento o sostituzione urbana.

Interventi assistiti da diversi meccanismi di incentivazione che vanno dalla concessione di volumetrie aggiuntive alla esenzione o riduzione del pagamento del costo di costruzione³¹.

Una certa organicità è riscontrabile anche nella disciplina di più recente emanazione quale quella piemontese³¹ nella quale agli interventi, su aree specificamente individuate dai comuni all'interno dei program-

³⁰ Sulla stessa scia si pongono anche altre leggi regionali: L.r. Lazio, n. 7/2017 “disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”; la L.r. Lombardia n. 31/2014 “disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”, (modificata dalle LL.rr. 38/2015, 14/2016 e 16/2017), oggetto di un recente intervento della Corte costituzionale (16 luglio 2019, n. 179) con la quale è stata riconosciuta la incostituzionalità dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4 nella parte in cui non consente ai Comuni, sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici sulla base dei principi previsti dalla medesima legge regionale (riduzione del consumo di suolo e riqualificazione di quello degradato), di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente, per violazione del combinato disposto dell'art. 117, d) comma 2, lett. p). Così, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. con riguardo al principio di sussidiarietà verticale; la L.r. Puglia, 26/2014 “Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della Banca della Terra di Puglia” (modificata dalla L. r. 15/2017) e la L.r. Puglia 21/2008 “norme per la rigenerazione urbana” considerata il precursore della normativa relativa alla rigenerazione urbana in Italia.

³¹ L.r. 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana che dedica un intero capo alla rigenerazione urbana intesa come “ri-qualificazione di aree urbane degradate o obsolete, anche al fine di aumentare l'attrattività sociale ed economica e garantire una rete di servizi commerciali al cittadino, assicurando la massima integrazione tra rete distributiva e ambiente urbano”*.

mi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica, ritenute incongrue “per dimensioni o tipologie, con il contesto edilizio circostante da riqualificare in funzione di una maggiore efficienza energetica, strutturale, ambientale o a fini sociali”, sono ricollegate premialità (nel limite massimo del 30% del volume o della superficie preesistente) che vengono incrementate, ad esempio, nel caso in cui siano richiesti interventi di bonifica. Dunque, interventi che interessano il territorio non solo come costruito ma come «ambiente», area in cui insistono delle collettività, in linea con il significato più puro del termine “rigenerare”: ricostruire, attuare la rigenerazione, far rinascere a nuova vita, in senso sociale, ricondurre all'antica dignità, rendere di nuovo efficiente.

3. *Visione integrata della rigenerazione urbana e sostenibilità degli interventi*

Dai rapidi richiami alle esperienze regionali emerge come tratto comune la visione parziale del concetto di rigenerazione, intesa piuttosto come un contenitore nel quale far confluire concetti diversi quali la ristrutturazione, il recupero, il restauro, la riqualificazione, la riorganizzazione e il risanamento dell'assetto urbano costruito con una particolare, se non primaria, attenzione ai profili attinenti al costruito. Mentre più raramente vengono presi in considerazione gli aspetti sociali, economici, culturali e occupazionali, oltre ai più tradizionali provvedimenti urbanistici.

Ma come detto in apertura, la visione che si assume della rigenerazione ha una rilevanza centrale, perché dall'inquadramento concettuale che si pone a base della riflessione discendono numerose conseguenze, tra cui, a monte, quella relativa alla capacità di progettare/programmare ad ampio raggio gli interventi sul territorio, secondo una logica partecipata, meglio se costruita secondo un percorso *bottom-up*, con conseguente coinvolgimento di una pluralità di attori e, elemento da non sottovalutare, di molteplici fonti di finanziamento, anche private.

Si tratta di una visione “integrata” della rigenerazione intesa come insieme coordinato di interventi urbanistici, edili e socioeconomici nelle aree urbanizzate, necessaria per implementare l'efficienza, che si pone in linea con l'approccio integrato promosso nelle sedi europee³².

³² La dimensione europea degli interventi sul territorio è espressione di una diversa

Particolarmente significativa in tal senso è la Dichiarazione di Toledo per lo sviluppo urbano, contenuta nella Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili³³, che vede nell'integrazione tra diversi interventi settoriali l'elemento caratterizzante della rigenerazione urbana.

In maniera assai significativa nella dichiarazione si specifica che "l'approccio integrato" implica l'adozione di "nuovi approcci, trasversali o multidimensionali, che permetteranno l'ottenimento di effetti moltiplicatori, complementari e sinergici", il che significa "lavorare al tempo stesso su tutte e tre le dimensioni della sostenibilità – economica, sociale e ambientale –, in modo tale che le azioni intraprese in ciascuna di esse abbiano un effetto positivo sulle altre".

Una visione che, se a prima vista può assumere una rilevanza solo a carattere teorico, in realtà favorisce uno sguardo d'insieme correlato a una dimensione che supera quella urbana, assumendo una valenza ambientale, oltre che economica e sociale, più ampia all'interno della quale ricercare una soluzione a quello che è risultato il principale fattore di criticità della rigenerazione: la sua sostenibilità economica.

I processi di "rigenerazione" urbana integrata si configurano, dunque, come un insieme coordinato di *policies* e di interventi strategici che superano i precedenti filoni relativi ai termini "recupero" e "riqualificazione" per generare meccanismi sociali ed economici che rivitalizzano le aree urbane in ottica di sostenibilità di lungo periodo attraverso strategie eco-efficienti, di riuso di aree libere o inutilizzate e "invertimento", e di "gestione acque e rifiuti".

In questo diverso contesto, anche alla luce delle osservazioni svolte in precedenza, alla base della rigenerazione vi sono essenzialmente quattro concetti: sostenibilità; resilienza; visione strategica; e *partnership*.

Da ciò consegue che un reale processo resiliente dovrebbe contare in astratto 3 fasi che vanno dal momento strategico, in cui si delinea una

logica "bottom up", e multidimensionale che si coglie con chiarezza se si analizzano gli interventi che si inquadrano nel contesto delle politiche di coesione economica e sociale. Sul punto sia consentito rinviare all'analisi condotta da R. DIPACE, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. IACOPINO, *Coesione e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in *Diritto e processo amministrativo*, tomo I, Quaderni 30, Giornate di studio in onore di Enrico Follieri, vol. I, Napoli, 2019, 343 ss.

³³ Adottata contestualmente all'agenda territoriale dell'UE – Verso un'Europa più competitiva e sostenibile delle diverse regioni, in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale, 24/25 maggio 2007.

visione finalizzata alla valorizzazione e all'uso delle risorse locali negli strumenti di valutazione e pianificazione, rivolta a costruire un'immagine della città "futura" più attrattiva per i cittadini e per gli investitori; a quello in cui il livello strategico viene declinato attraverso l'assunzione di scelte politiche e socioeconomiche, in grado di implementare la strategia individuata; e una successiva fase operativa, in cui si progettano e assumono azioni concrete per la rigenerazione degli spazi pubblici e del patrimonio immobiliare attraverso progetti sperimentali e con l'utilizzo di nuove regole più snelle e incentivi economici e finanziari.

3.1. *La partecipazione del privato come condizione necessaria per la realizzazione dei progetti di rigenerazione urbana e gli strumenti per la negoziazione tra soggetto pubblico e privato*

Se così intesa, la rigenerazione segna una inversione dello schema tradizionale in cui la programmazione assume un ruolo strategico, mettendo da subito a confronto le domande di trasformazione e l'ammontare delle risorse disponibili a realizzarle.

In questo diverso contesto emerge la rilevanza che la dimensione partecipativa assume e ciò non solo al fine di una più chiara definizione delle esigenze dei territori interessati dal processo di rigenerazione, ma anche al fine di individuare potenziali attori e finanziatori dei processi di rigenerazione.

Una prospettiva che fa altresì emergere la rilevanza di una attività finalizzata a garantire il coordinamento con la volontà dell'amministrazione pubblica di riferimento, anche su iniziativa della stessa amministrazione, attraverso la pubblicazione di avvisi volti a sollecitare la presenza di proposte contacenti con l'interesse pubblico complessivamente considerato.

In questo contesto, nella legislazione vigente le principali forme di attuazione della negoziazione tra soggetto pubblico e privato utilizzate nel nostro ordinamento sono essenzialmente tre: i programmi di sviluppo territoriale³⁴; i programmi complessi³⁵; e le forme di partenariato

³⁴ Forme di governo del territorio in cui oggetto della negoziazione sono aspetti economici, occupazionali e sociali di area vasta che non prevedono direttamente azioni ma individuano obiettivi di sviluppo comuni, condivisi ai diversi livelli. Sulla base di questi documenti programmatici gli attori ricercano a scala locale una maggiore precisazione dell'oggetto della negoziazione.

³⁵ Tali programmi prevedono procedure concorsuali per l'erogazione di risorse fi-

pubblico privato. E non possono non richiamarsi i programmi partecipati di riqualificazione urbana e i contratti di quartiere caratterizzati da un coinvolgimento degli *stakeholders* per la definizione di specifici programmi e progetti di determinate porzioni del territorio, consentendo una visione più ampia dell'intervento in linea con la dimensione complessiva della rigenerazione.

Ma lo strumento a disposizione per operare in un contesto di rigenerazione urbana non si limita agli esempi appena richiamati.

Basti pensare ad un'altra modalità di intervento, anch'essa almeno nella definizione decisamente abusata: la *smart city*³⁶, intesa come città ideale delle 4 «i» (innovativa, inclusiva, interattiva e intelligente) che solo nella sua accezione estrema, e non pienamente corrispondente alla sua filosofia ispiratrice, si focalizza in via prevalente sui profili più propriamente tecnologici, quasi proponendo una visione panacea della digitalizzazione.

Se, però, come appare preferibile, si sposa una visione soft, la *smart city* può essere intesa come strumento non tanto di, o non solo, di inno-

nanziarie da parte del soggetto pubblico sulla base di proposte dei privati che richiedono alle Amministrazioni Locali di costruire insieme al privato proposte di interventi integrati finalizzati ad affrontare il tema del degrado urbano con la convergenza di risorse pubbliche e private (definite in sede di concertazione) in relazione a trasformazioni urbanistiche complesse (es. reti tecnologiche di Cesena). Le risorse generalmente utilizzate dall'Amministrazione per la negoziazione sono la variante urbanistica (per la riqualificazione urbana pubblica e attraverso cui la A. genera la plusvalenza immobiliare privata), il cambio di destinazione d'uso (che permette ai proprietari territori di aree non "appetibili" di rientrare attivamente nei processi del mercato) e gli incentivi fiscali o urbanistici (con la definizione dei pesi alla proprietà e delle soglie massime di incremento dei pesi urbanistici). Il promotore privato può scegliere se concretizzare l'apporto attraverso la realizzazione diretta dell'opera o con la corresponsione monetaria (in alcuni casi è stato chiesto al privato non di realizzare, ma di finanziare l'opera pubblica aggiudicata ad un terzo soggetto con una gara d'appalto). L'attivazione di tali programmi dipende, nella quasi totalità dei casi, dalla erogazione mediante bando da parte del soggetto pubblico di risorse finanziarie. Le proposte dei privati, e la fase di negoziazione, seguono la definizione di un programma preliminare da parte del Comune e in base agli esiti del processo negoziale si definisce un programma definitivo la cui approvazione si esplicita con la stipula dell'Accordo di Programma con la Regione.

³⁶ Sul tema la bibliografia è assai ampia. Per tutti cfr. S. BOLOGNINI, *Il paradigma «smart cities» e le sue evoluzioni: egemonia attraverso molteplicità di indicatori*, in *Bio-nisruvia*, Napoli, 2018; F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018; B. MURGANTE e G. BORRUSO, *Smart cities: un'analisi critica delle opportunità e dei rischi*, in *GEOmedia*, 3, 2013.

vazione tecnologica, ma piuttosto di innovazione sociale³⁷ in cui i profili connessi alla visione hard della *smart city* possono acquistare una valenza strumentale, funzionale alla inclusione sociale e non prevalente circoscrivendo il rischio di definire traiettorie di sviluppo "smart" decontestualizzate e che, dunque, rischiano di essere inefficaci, o addirittura negative, da un punto di vista del loro impatto sociale.

In questo senso la *smartness*, se calata in una dimensione attenta alle esigenze del contesto, potrebbe presentarsi come coesistente alla *social innovation* e, dunque, al paradigma dello sviluppo sostenibile nel quale i processi di resilienza si inseriscono a pieno titolo.

In questo processo potrebbe trovare una adeguata collocazione proprio il paradigma della rigenerazione urbana che dovrebbe valorizzare le potenzialità endogene sviluppando un progetto di sviluppo complessivo coerente con le specificità fisiche, ambientali, economiche e sociali dell'area che garantisce il diritto alla città. In questo senso, dunque, la *smartness* dovrebbe consentire la implementazione multidimensionale di strumenti flessibili di regolazione della trasformazione diffusa che consentano comunque di consolidare il "vantaggio collettivo"³⁸ dell'intervento, garantendo al contempo strumenti di coordinamento che consentano lo sviluppo di modelli di azione sociale integrata, di confronto e cooperazione tra diversi attori pubblici e privati, nonché di valorizzazione e potenziamento della maglia infrastrutturale esistente³⁹. In ciò superando non solo gli ostacoli concettuali connessi a una visione parziaria della rigenerazione, e comunque degli interventi sul territorio, ma soprattutto quelli insiti nello stesso dato normativo che, come detto in precedenza, stenta a recepire al suo interno, certamente anche per la complessità di siffatta operazione, una visione complessiva della rigenerazione urbana.

³⁷ Sul punto cfr. E. SWYNGEDOW, *Governance innovation and the citizens: the Janus face of governance – beyond – the State*, in *Urban Studies*, 2, 2005, 1991 ss.; A. POLLIO, *Città habeb e politiche mash-up*, in M. SANTANGELO, S. ARM, A. POLLO (a cura di), *Smart city. Innovation, ibridazioni, inerzie nella città contemporanea*, Roma, 2013; M. RAGO, *The new contractualism, the privatization of the welfare state, and the barriers to open source planning*, in *Planning Practice and Research*, 1, 2013, 45 ss.

³⁸ M. CARMONA, *Public Spaces, Urban Places: The Dimension of urban Design*, Routledge, 2010; L. MONTEDOMO (a cura di), *Le grandi trasformazioni urbane. Una ricerca e un dibattito per gli stadi milanesi*, OAMM Fond. Milano, 2018.

³⁹ F. MUSCO, *Rigenerazione e sostenibilità*, Milano, 2010.

Ma quand'anche si superi il blocco concettuale e, quindi, il confinamento per assimilazione a categorie concettuali più limitate, altre criticità di carattere più pratico di fatto si frappongono alla piena realizzazione di politiche di rigenerazione urbana⁴⁰. Prima fra tutti la frammentazione proprietaria. Non è infrequente, infatti, che gli ambiti da rigenerare appartengano a una pluralità di soggetti (pubblici e privati) con diverse quote di partecipazione, diversa propensione al rischio e diverse prospettive di investimento.

Frammentazione che, come sappiamo, è stato uno dei principali freni alle iniziative di rigenerazione dal momento che l'iniziativa è spesso rimessa ai privati proprietari. Sebbene non manchino nel sistema ipotesi di soluzione al predetto problema, di fatto, manca una visione che possa offrire un appiglio solutorio, e nonostante vi siano formule che potrebbero essere prese ad esempio. Si pensi all'art. 23 della legge urbanistica fondamentale che, unitamente all'art. 870 c.c., consentono l'attuazione del comparto ai proprietari "rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto" ai fini della "costituzione del consorzio", o ancora alla legge 457/1978 che consente la proposizione del piano di recupero ai "proprietari di immobili di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati" o alla maggioranza dei condomini, nel caso di intervento relativo al singolo immobile, "che comunque rappresenti almeno la metà del valore dell'edificio" (art. 30). Una soglia ridotta dall'art. 27 della l. 166/2002 in tema di programmi di riabilitazione urbana al "concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale compresi nel piano attuativo". E lo schema contenuto nella legge nazionale è stato ripreso nelle legislazioni regionali che hanno riproposto l'impostazione quadrifasica per gli interventi che passa dalla costituzione di un consorzio da parte di una quota percentuale della proprietà ricompresa nell'ambito, fino a indivi-

⁴⁰ I programmi partecipati di riqualificazione urbana sono strumenti legati alla pianificazione urbana, all'edilizia, alla progettazione degli spazi, che consentono all'ente di raccogliere una serie di indicazioni progettuali e attuative che, attraverso la successiva individuazione di assi prioritari di intervento, consentono l'attuazione di un complessivo ridisegno urbano. I contratti di quartiere operano in ambito più circoscritto e hanno come obiettivo primario la promozione del territorio in linea con quanto previsto dall'Agenda 21.

duare poteri espropriativi per i proprietari non aderenti al consorzio e alla adozione del piano attuativo.

Previsioni, e soprattutto schemi procedurali che non hanno trovato accesso nel contesto della rigenerazione urbana. L'art. 5, comma 9 ss. del d.l. 70/2011, ad esempio, nulla dice sulle maggioranze legittimate alla proposizione del piano di rigenerazione urbana e, in assenza di una espressa disciplina regionale, la giurisprudenza prevalente non consente l'applicazione analogica delle norme previste dalle leggi speciali, quali la legge 166/2002. E così la frammentazione proprietaria, sia pure involontariamente, assurge a ostacolo potenziale alla concreta attuazione della rigenerazione, rendendo possibili interventi di rigenerazione essenzialmente su aree monoproprietarie o su aree appartenenti a pochi proprietari e non certo, ad esempio, su intere aree degradate della città, e quindi riducendo il respiro dell'intervento.

4. *Cenni sul profilo dei costi. Dai brownfields ai brightfields*

Premesso che gli interventi di rigenerazione sono giustificati dalla presenza di molteplici fallimenti di mercato, o di programmazione e pianificazione, che a diverso titolo hanno interessato l'area (si pensi, ad esempio, a un'area industriale dismessa), un profilo di grossa criticità, che ipoteca la stessa fattibilità dell'intervento, è rappresentato da quello economico connesso ai costi degli interventi necessari.

In linea generale, in questa prospettiva, nel contesto degli interventi di rigenerazione possiamo individuare sostanzialmente tre categorie in ragione della tipologia di intervento necessario e della sua sostenibilità:

a) siti per i quali non appare necessario alcun intervento pubblico, in quanto i ricavi ottenibili dalla riqualificazione sono in grado di superare i costi sostenuti, nel qual caso sarà sufficiente garantire le condizioni formali quali il rilascio dell'autorizzazione alla bonifica ove necessario, per permettere al privato di intervenire sul sito;

b) siti che necessitano di un intervento integrativo rispetto all'investimento del privato, che può essere basato sulla erogazione di incentivi, nel qual caso è possibile operare anche con forme di PPP;

c) siti in cui il rapporto tra costi di risanamento e valore del progetto è totalmente sbilanciato, rendendo del tutto sconveniente l'intervento del privato ed essenziale quello del soggetto pubblico.

E' evidente, dunque, come in una situazione di scarsità di risorse

soprattutto gli interventi del secondo e del terzo tipo siano di difficile realizzazione, e vadano bilanciati con interventi, premialità, e soprattutto con una visione strategica multifattoriale, che consentano di raggiungere quell'equilibrio, quella valutazione di sostenibilità che rende l'intervento realizzabile.

La problematicità del profilo della sostenibilità emerge con chiarezza se si pensa ai c.d. *brownfields* che non vanno identificati necessariamente con i siti contaminati, almeno stando alla definizione contenuta nel progetto CLARINET⁴¹ nel quale viene specificato che per *brownfields* devono intendersi i siti precedentemente usati a fini industriali commerciali, degradati e scarsamente utilizzati o addirittura abbandonati, che possono presentare problemi di contaminazione – reali o percepiti – che si trovano prevalentemente in aree urbane o in quelle regionali dove industrie pesanti fiorenti nel passato sono ormai chiuse, e che necessitano di interventi per poter tornare ad essere utilizzati.

Considerando l'ipotesi più complessa nella quale si registra la necessità di un intervento di bonifica, è indubbio che, sebbene oramai la ricostruzione delle problematiche relative alla bonifica dei siti inquinati abbia trovato una sistematizzazione normativa e giurisprudenziale nel senso di limitare la responsabilità del responsabile incolpevole, individuando le pretese che in caso di inerzia del soggetto responsabile (che ben può essere diverso dal proprietario) l'amministrazione può legittimamente ripetere, rimane comunque il problema della imputabilità dei costi e, soprattutto, quello relativo alla possibilità per il soggetto attuatore dell'intervento di rigenerazione, e, dunque, a monte dell'intervento di bonifica, di scomputare gli oneri di urbanizzazione (o compensare con altre somme dovute all'amministrazione in ragione della trasformazione) e i costi delle bonifiche che l'intervento di rigenerazione urbana comporta.

Di norma l'amministrazione, proprio per favorire interventi di rigenerazione urbana, prevede delle modalità incentivanti attraverso il riconoscimento di una riduzione degli oneri dovuti a fronte di costi documentati della bonifica⁴², o la previsione di volumetrie aggiuntive diver-

⁴¹ *The Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies in Europe*, Working group fondato dalla DG Research della Commissione europea.

⁴² In tal senso, ad esempio, il Comune di Empoli, del. C.c. 9 marzo 2018, n. 16, determinazione del contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 4, lett. D ter del d. R.

samente delocalizzabili con arraggio dei diritti edificatori in altre aree; o modifiche della destinazione d'uso⁴³.

Ma la considerazione di queste misure spot di incentivazione non risolve certamente il problema della “appetibilità” e della percorribilità dei processi di rigenerazione urbana dei *brownfields*. Significativa in tal senso la relazione speciale n. 23 del 2012 della Corte dei conti europea⁴⁴ in tema di riqualificazione dei siti industriali e militari nella quale vengono messi in evidenza i diversi profili di criticità, e tracciate delle linee di indirizzo tra le quali in particolare la necessità per gli Stati membri di:

- *a) considerare la definizione di strategie di riqualificazione dei siti dismessi includenti valori obiettivo precisi;
- b) promuovere la riqualificazione di siti dismessi, evitando l'uso di nuovi siti in aree a verde se non strettamente necessario e richiedendo l'applicazione di misure compensative;
- c) prendere in considerazione misure per siti problematici, detenuti dai privati i cui proprietari non intraprendono le azioni necessarie;
- d) considerare di lasciare più frequentemente a verde, per un periodo provvisorio, i siti dismessi riqualificati;
- e) imporre alle autorità regionali o locali la creazione e l'aggiornamento di registri di siti dismessi e contaminati; detti registri dovrebbero essere standardizzati, almeno a livello di Stato membro, per permettere di consolidare le informazioni in essi contenute in un registro nazionale e facilitare così l'attuazione di una politica di riqualificazione e bonifica dei siti dismessi;
- f) redigere elenchi di siti dismessi che si sospetta essere contaminati e ordinati in base ai rischi sanitari e ambientali provocati per ciascuno di essi. I siti da bonificare dovrebbero essere elencati in ordine di priorità, al fine di facilitare la preparazione di piani di bonifica che contribuiscano alla protezione della salute e al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di ambiente, quale ad esempio il buono stato ecologico dei corpi idrici richiesto dalla direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque⁴⁵.

380/2001 e misure correttive degli oneri di urbanizzazione a fronte di interventi di edilizia convenzionata e di bonifica delle aree inquinate.

⁴³ In tal senso la previsione introdotta con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 che all'art. 10 ha contemplato misure di incentivazione fino alla riduzione del 20% del costo di costruzione.

⁴⁴ *Le misure strutturali dell'UE hanno sostenuto con successo la riqualificazione dei siti industriali e militari dismessi?*

E proprio rendendo spunto dal documento prima menzionato è possibile rilevare una ulteriore precarietà del quadro generale di interventi rappresentata dalla mancanza di una strategia nazionale, sebbene siano trascorsi anni dalla reazione dell'ECA. Il piano regionale per la bonifica delle aree inquinate è parte integrante del piano regionale della gestione dei rifiuti che deve prevedere un ordine di priorità degli interventi basato su un criterio di valutazione del rischio elaborato da ISPRA. Ma in realtà, spesso, mancando informazioni, si finisce per rinviare ai Siti di Interesse Nazionale individuati con norme di varia natura e di norma perimetrati mediante decreto del MATTM, d'intesa con le regioni interessate, secondo procedure che in realtà rispondono a finalità differenti, di carattere più strettamente ambientale.

Mentre l'assunzione di una prospettiva integrata consentirebbe di incentivare in modo nuovo la rigenerazione senza attendere necessariamente l'emanazione di specifiche leggi in materia.

Incentivi innovativi possono provenire da leggi settoriali, quali ad esempio il fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese, o il decreto per l'incentivazione delle rinnovabili, o dalle sedi europee. Si pensi ad esempio al Progetto Italia, finanziato dal gruppo Eni e volto alla realizzazione di impianti di generazione da fonte rinnovabile su grande scala nelle aree industriali del Gruppo disponibili all'uso e di scarso interesse per attività economiche⁴⁵.

Così quello che era considerato un *brownfield*, sulla scia di una *best practice* (in questo caso targata USA) si è trasformato in un *brightfield*, effettiva manifestazione della rigenerazione⁴⁶. Va sottolineato che

⁴⁵ Il progetto prevede l'installazione di oltre circa 220 megawatt di nuova capacità, con un investimento di circa 260 milioni di euro, e quindi mettendo a disposizione somme maggiori rispetto a quelle previste dalla pdl C. 809. Per tale progetto è stato sottoscritto un memorandum con il GSE. Un intervento proattivo grazie al quale il sito dismesso è divenuto sede di impianti fotovoltaici ad alta tecnologia, fonte non solo di guadagno per il soggetto investitore ma, anche grazie alla posizione strategica rispetto alla rete elettrica, fonte di energia pulita fruibile dalla collettività, stimolo al contempo di sviluppo economico.

⁴⁶ In tal senso alcune aperture possono essere rintracciate nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76 che all'art. 52 ha introdotto l'art. 242 *ter* nel Codice dell'Ambiente, significativamente rubricato "semplificazione delle procedure per interventi e opere nei siti oggetto di bonifica", ai sensi del quale "nei siti oggetto di bonifica, inclusi i siti di interesse nazionale, possono essere realizzati (...) opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e

nell'esperienza americana l'intervento sul *brightfield* non necessariamente prevede una preventiva bonifica, o prevede degli interventi gradualmente ammortizzabili nel medio periodo.

Una iniziativa che potrebbe essere coniugata ad altri interventi quali la previsione di una distribuzione dell'energia prodotta non solo dalla rete, ma anche tramite i punti di ricarica pubblica per la mobilità sostenibile, o provvedendo direttamente alla fornitura di energia pulita agli edifici di edilizia residenziale sociale costruiti sui siti industriali dismessi secondo una prospettiva di multidimensionale che consentirebbe all'ente locale di realizzare un sistema integrato di qualità urbana, coordinando, ad esempio, la produzione di energie rinnovabili alla realizzazione di un sistema di trasporto maggiormente sostenibile e all'edilizia sociale, fornendo un servizio pubblico direttamente al *city user*.

5. I meccanismi di incentivazione: luci e ombre

Non minori criticità presenta il versante dei meccanismi incentivanti, spesso riconducibili alle premialità quali le volumetrie aggiuntive, o i cambi di destinazione d'uso, sui quali si può discutere anche in termini di valutazione della loro efficacia, o meglio del loro impatto sulla rigenerazione sociale ed economica dell'area, o finanziamenti speciali quali quelli contemplati nei fondi di rotazione istituiti a livello regionale o in altri fondi di recente introduzione quale il fondo per la bonifica dell'amianto⁴⁷ o il fondo per la bonifica di rifiuti radioattivi⁴⁸.

forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse, di sistemazione idraulica, di mitigazione del rischio idraulico, opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo (...)", a condizione che siano "realizzati con modalità e tecniche che non interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica che segue il procedimento semplificato che intercorre anche la stessa certificazione di avvenuta bonifica di cui all'art. 248 del Codice che, secondo quanto previsto dal novellato comma 4 *quater* dell'art. 252 del Codice "può essere rilasciata anche per la sola matrice suolo a condizione che risulti accertata l'assenza di interferenze con la matrice acque sotterranee tali da comportare una *eros contaminativa* e non vi siano rischi per la salute dei lavoratori o degli altri fruitori dell'area".

⁴⁷ Introdotto dalla L. 28 dicembre 2015, n. 225 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" - c.d. Collegato ambientale.

Ulteriori meccanismi di incentivazione rivolti ai privati sono individuati con riferimento al momento procedurale. Si pensi alla procedura semplificata per le operazioni di bonifica di cui all'art. 242 *bis* del TU ambiente cui è stato aggiunto l'art. 242 *ter* dal d.l. 76/2020; o alla possibilità di formulare una proposta transattiva, di cui all'art. 306 *bis*, in capo al soggetto obbligato alle procedure di bonifica di un SIN.

Altro tipo di incentivi riguarda più direttamente il profilo economico. Si pensi alla possibilità di scomputare le opere di bonifica dagli oneri di urbanizzazione (contemplata da alcune leggi regionali) nella misura in cui il soggetto che procede alla bonifica (i) non sia, però, responsabile della contaminazione; (ii) abbia acquistato in buona fede; (iii) non abbia decurtato il costo della bonifica dal prezzo di acquisto; (iv) sollevi la P.A. dall'obbligo di bonificare; o alla riduzione del costo di costruzione. Ma, come l'esperienza ha dimostrato, i meccanismi incentivanti possono non risultare sufficienti, ma in alcuni casi, al fine di incentivare si sbilancia l'equilibrio della relazione rischiando di ipotecare l'assetto complessivo che dovrebbe essere il target di una operazione di rigenerazione.

In questo contesto, una ipotesi che forse merita un più attento approfondimento, riguarda la possibilità di fare ricorso al baratto amministrativo⁴⁹ che, però, nel nuovo testo (art. 190 del Codice dei contratti) successivo alla abrogazione dell'art. 24 del d.l. 133/2014 (sblocca Italia), riguarda gli enti territoriali, ed è limitato, da un punto di vista oggettivo, agli interventi realizzati nel contesto dei "contratti di partenariato sociale" per l'esenzione di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione comunque utile alla comunità di riferimento⁵⁰, o la possibilità, ricorrendone i presupposti, di realizzare

⁴⁸ Previsto dalla Legge di bilancio 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205).

⁴⁹ Sul punto si veda la limpida analisi di V. MANZETTI, *Baratto o baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in cammino*, 2018, 1 ss. Cfr. altresì A. CRISMANI, *Art. 190. Baratto amministrativo – Partenariato pubblico privato*, in AA.VV., *Codice dei contratti pubblica commentato*, Assago, 2017, 1546 ss.; F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 3/2016.

⁵⁰ «1. Gli enti territoriali definiscono, con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di

l'intervento in sussidiarietà orizzontale avvantaggiandosi degli incentivi contemplati all'art. 189 del Codice degli appalti. Disposizioni che, ad una lettura congiunta, fanno emergere come l'ambito di applicazione del baratto possa riguardare non solo gli interventi a carattere conservativo, quali pulizia e manutenzione delle strade ma anche quegli interventi di valorizzazione delle aree, tra cui anche gli interventi di recupero e riuso delle stesse.

In questo caso il principale ostacolo è rappresentato dalla tipologia di tributo per il quale può essere disposta la detrazione facendo riferimento la norma ai tributi degli enti territoriali, che per lo più coincidono con le tasse, risultando, almeno dalla lettera della disposizione esclusi i tributi erariali e prime fra tutte le imposte.

Non mancano, comunque, nelle nostre realtà esempi virtuosi, quale ad esempio quello del Comune di Bologna sull'amministrazione dei beni condivisi che primo tra tutti ha previsto all'art. 20 della legge regionale 24/2017 la possibilità di utilizzare esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali secondo una logica ben chiara. Fatta eccezione per questa esperienza e per altre poche esperienze regionali, l'istituto del baratto, pur presentando *in nuce* enormi potenzialità, rimane condizionato proprio dalla scarsa chiarezza della normativa e dalle diverse applicazioni che vengono fatte a livello locale.

Rispetto all'ambito oggettivo di applicazione, e dunque alla necessità di garantire il rispetto del principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria contemplato all'art. 23 Cost., si registrano alcune interpretazioni restrittive che ne limitano ulteriormente l'ambito di applicazione. Si pensi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Veneto⁵¹, che ha ritenuto inapplicabile l'istituto del baratto amministrativo ai debiti fiscali pregressi circoscrittamente, così, l'applicazione alle obbligazioni sorte in un momento successivo alla disciplina da parte dell'ente.

aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa».

⁵¹ E/R 27/2016/PAR, Veneto 313/2016/PAR.

Altro elemento che assurge ad ostacolo alla utilizzazione del baratto concerne la sua applicabilità alle entrate extratributarie rispetto alle quali le singole regolamentazioni locali hanno assunto posizioni contrastanti. In senso negativo si colloca l'orientamento che muove dal dato letterale della disposizione che espressamente richiama i tributi; in senso opposto l'avviso espresso dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia che ancora all'art. 118 Cost. il riconoscimento della natura disponibile dei crediti di natura extra-tributaria legati alla erogazione dei servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale, sempre con il limite dell'equilibrio di bilancio da garantire da parte degli enti locali attraverso la previsione di principi e fattispecie specifiche³².

³² Sul punto si veda Sez. reg. controllo per la Lombardia, 357/2019/QMIG, nella quale nel verificare se le "riduzioni o esenzioni" possono riguardare esclusivamente i tributi o anche altre entrate patrimoniali dell'ente si identifica l'espressione canonica con "quella entrate di natura extratributaria qualificabili: come entrate patrimoniali (ossia, escluse le entrate extra tributarie derivanti dall'emissioni di debito pubblico)": Categoria "disomogenea in quanto vi possono rientrare, ad esempio, entrate da alienazioni o da riscossione di un canone di locazione relativo ad un immobile di proprietà pubblica", con la conseguente limitazione dell'ambito del parere reso ai "crediti di natura extratributaria, connessi all'erogazione di servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale". E discostandosi da quanto affermato dalla Sez. reg. controllo Veneto /331/2016/Par 21 giugno 2016, ha affermato che "con riferimento ai crediti di natura extratributaria, connessi con l'erogazione di servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale, in linea di principio, la natura disponibile di tali crediti discende dalla capacità generale dell'ente locale, nel senso della piena capacità di diritto privato dell'ente locale, alla luce del principio normativo scolpito nell'art. 1, comma 1 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...). L'assunto trova omologa copertura costituzionale nel disposto dell'art. 118 Cost. che ha introdotto i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative delle autonomie locali. Non rientrano in tale novero i crediti iscritti a bilancio dell'ente locale che, pur configurandosi extratributari, siano qualificati indisponibili dalla legge o siano destinati, in tutto o in parte, ad altro ente pubblico allo Stato" (in linea con C. Conti, Sez. reg. contr. Lombardia/172/2016/Par, 24 giugno 2016, Lombardia 225/2016/OAR, 6 settembre 2016).

Sul tema cfr. anche deliberazione n. 2/SEZAUT/2020/QMIG, la Sezione Autonomie: "È compito dell'ente locale favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini prevista dal quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, anche attraverso la predeterminazione di fattispecie convenzionali tipizzate dirette allo svolgimento di attività socialmente utili nella gestione di aree e beni immobili, da compensare con la riduzione o l'estinzione di crediti extratributari disponibili. Qualora i crediti vantati dall'ente traggono origine da prestazioni patrimoniali imposte ex art. 23 della Costituzione, l'esercizio di detto potere discrezionale può espletarsi entro gli spazi che la norma primaria rimette alla determinazione degli enti

6. Spunti per il superamento delle criticità relative ai costi. I vantaggi di una prospettiva integrata: la integrazione delle fonti di finanziamento disponibili e la partecipazione del privato

Sempre correlata al profilo dei costi, rilevante ai fini del discorso che si sta conducendo, è l'analisi del profilo relativo ai finanziamenti rispetto ai quali spunti interessanti possono provenire dalla considerazione di una prospettiva integrata della rigenerazione urbana, riprendendo anche gli spunti emersi nei paragrafi precedenti.

Infatti, è solo in tal modo che si riesce ad avere una visione orientata ai diversi fondi cui accedere (FESR, PON, POR) per poter sostenere la «politica di rigenerazione urbana». Si pensi, ad esempio, agli ambiti che si aprono se la rigenerazione urbana integrata viene letta anche attraverso la lente delle *smart cities* rispetto alle quali emergono gli strumenti rientranti in maniera diretta nella politica di coesione³³. E in questa prospettiva assumono un ruolo centrale, ad esempio, le azioni mirate allo sviluppo urbano sostenibile, finanziabili all'interno del FESR che prevede che tale sviluppo sia intrapreso tramite investimenti territoriali integrati, finanziabili con la concorrenza di diversi fondi strutturali. In particolare, poi, sempre nel quadro della politica di coesione dell'UE, tra gli strumenti di finanziamento vengono in rilievo quegli interventi mirati a combattere l'esclusione sociale, integrazione tra componenti delle comunità locali, riorganizzazione dei servizi pubblici locali per garantirne l'accessibilità, nel cui contesto rientrano, ad esempio, il Piano Città Metropolitane 2014-2020 adottato il 14 luglio 2015, il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (DPCM 15 ottobre 2015), o il Programma straordinario di in-

in sede attuativa. Nei predetti ambiti applicativi, la disciplina dell'istituto del baratto amministrativo prevista dall'art 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non è suscettibile di interpretazione analogica e può essere applicata alle sole ipotesi di riduzione e/o estinzione di crediti di natura tributaria. Nella disciplina regolamentare deve essere, comunque, assicurato il rispetto sia dei principi di legalità, trasparenza, imparzialità e buon andamento, sia delle regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari".

³³ Sul punto cfr. Regolamento UE n. 1303 del 2013, rispetto al quale è stato precisato che "non vanno considerati solo i fondi destinati allo sviluppo urbano, ma anche quelli relativi al sostegno delle PMI o alla valorizzazione del capitale umano che rappresentano parte integrante del tema".

tervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia⁵⁴, nel cui contesto si inserisce lo stesso Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia⁵⁵ e il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate⁵⁶. Strumenti che sono in diversa prospettiva volti a garantire il finanziamento e la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti e che, nel caso del Programma straordinario, intercettano obiettivi quali l'incremento della sicurezza territoriale e della resilienza dei territori, nonché l'inclusione sociale, la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano, e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e

⁵⁴ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, commi da 974 a 978. In questo contesto si collocano, almeno per la nostra esperienza, le STU, società di trasformazione urbana, nate proprio con lo scopo di occuparsi della riqualificazione urbana concentrando la propria azione sui temi della qualità della vita, dell'attrazione degli investimenti, della competitività dei centri urbani, dell'efficienza infrastrutturale. Un'esperienza che, però, non si è manifestata di grande successo, non avendo nella maggior parte dei casi raggiunto gli obiettivi prefissati, principalmente a causa di un approccio troppo vincolistico sia rispetto agli strumenti sia rispetto al processo decisionale. Inoltre, potrebbero poi avere una rilevanza i *mini-bonds* che se correttamente predisposti possono apportare opportunità in termini di finanza alternativa alle autorità locali. In questo uno sguardo oltre confine offre spunti interessanti. In diversi paesi, tra cui Francia, Olanda, Giappone, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Canada vi è un crescente interesse nell'emissione di obbligazioni attraverso agenzie ed enti di finanziamento pubblici o semi-pubblici che forniscono prestiti a tassi competitivi alle autorità locali per investire nelle infrastrutture e nelle città.

⁵⁵ Introdotto con la legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi da 974 a 978) a seguito della quale sono stati finanziati 24 progetti, sul totale dei 120 progetti approvati con il d. c.m. 6 dicembre 2016 il cui finanziamento integrale era stato assicurato con legge di bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232). Le convenzioni stipulate nel 2018 sono state oggetto di una previsione espressa contenuta nella legge 21 settembre 2018, n. 108 con la quale è stata differita l'efficacia al 2020, poi anticipata al 2019 con la legge 30 dicembre 2018, n. 145.

⁵⁶ Previsto dalla legge di stabilità per il 2015, legge 23 dicembre 2014, n. 190, cui è stato dato seguito con il d. c.m. 6 giugno 2017 con il quale sono stati individuati i progetti da inserire nel Piano nazionale.

privati⁵⁷. In generale, si tratta di programmi di intervento che presentano ampi punti di contatto e rischi di sovrapposizione per evitare i quali lo stesso Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio, a seguito di una indagine specifica⁵⁸, ha comparato i progetti ammessi a finanziamento, dando inizialmente una opzione alle amministrazioni sulle singole progettualità, pena l'annullamento della richiesta di finanziamento. Una verifica che, evidentemente, oltre a confermare la necessità di un

⁵⁷ Così d. p. c.m. 25 maggio 2016 – sintesi delle premesse del provvedimento. Dei 24 progetti destinati al primo finanziamento e degli altri 96 progetti ammessi, gli interventi sono stati ricondotti a 15 ambiti prevalenti: aree dismesse (aree e edifici dismessi e loro trasformazione e bonifica). Si tratta di edifici che hanno perso il proprio uso precedente, o aree non edificate che si configurano come *brownfields* per il ruolo svolto in passato, quali ex aree ferroviarie; spazi pubblici - interventi volti alla riqualificazione di aree della città; mobilità e trasporto pubblico locale - interventi volti a migliorare la mobilità urbana attraverso manutenzione e/o messa in sicurezza della viabilità, realizzazione di nuove infrastrutture viarie, ecc.; casa - interventi volti a soddisfare la domanda abitativa (da interventi di edilizia residenziale al *social housing*); sviluppo economico e lavoro - interventi materiali e immateriali finalizzati ad attivare circuiti virtuosi di economia sul territorio; scuola - interventi sugli edifici scolastici (riqualificazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza, ecc.); inclusione sociale - interventi di *welfare*, solidarietà, ecc.; cultura - interventi volti a dotare le città di infrastrutture e di attività culturali; parchi a verde, piste ciclabili, salute, sport e benessere; resilienza e sicurezza del territorio - interventi di messa in sicurezza del territorio rispetto a rischi idrogeologici o derivanti da inquinamento o contaminazione.

Con particolare riferimento agli interventi sulle aree dismesse, in linea con gli obiettivi contemplati dall'agenda 2030 che punta a "proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre (...) arrestare e far retrocedere il degrado del terreno", il bando periferie ha finanziato diverse azioni: *Città metropolitana di Roma* - che si inserisce nel solco delle attività di ricognizione e alienazione del patrimonio immobiliare del Ministero della difesa, programmando la rigenerazione di due forti del Campo Trincerato di Roma. Con questo bando la Città metropolitana ha inteso dare avvio a un progetto intrapreso con lo "studio di fattibilità finalizzato al recupero e alla valorizzazione della cintura dei Forti di Roma Capitale" (Forte Boccea e Forte Trionfale) avente come obiettivo la trasformazione delle aree: *Venezia* che ha partecipato al bando con lo scopo di completare la rifunzionalizzazione del complesso dell'ex Manifattura tabacchi e occupazione per la realizzazione della "cittadella della giustizia"; *Reggio Emilia*, che ha inteso attuare la sua strategia di sviluppo sostenibile nell'area Nord, attraverso un intervento nel suo due grandi infrastrutture: la stazione Mediapadana AV e il Parco innovazione nel quartiere sanacroce dove il progetto intende completare la riqualificazione di alcuni capannoni delle ex officine Meccaniche Reggiane e favorire l'insediamento di nuove realtà imprenditoriali, centri di ricerca, start up e spin off.

⁵⁸ PeM, prot. CdC n. 191 del 22 gennaio 2019.

cambio di rotta nella configurazione delle politiche sul settore, ha in concreto ulteriormente rallentato la stipula delle convenzioni e, dunque, l'attuazione tanto del Programma quanto del piano. Un profilo di criticità evidenziato dalla stessa Corte dei Conti⁵⁹ che ha sottolineato, con riferimento al Programma, che nei 120 Comuni interessati le attività possono valutarsi concretamente iniziate soltanto per i primi 24 progetti ammessi al finanziamento, mentre per i restanti Comuni, anche in ragione degli interventi normativi che ne avevano slittato l'avvio al 2020, anticipato poi al 2019, si è di fatto verificata solo la possibilità di procedere ai soli rimborsi delle spese di progettazione già sostenute. Ma il concreto avvio degli stessi era, già prima che la crisi Covid-19 si verificasse, spostato in un orizzonte temporale lontano⁶⁰, anche a causa della complessità delle procedure previste per l'attivazione dei singoli progetti⁶¹.

In disparte le specifiche valutazioni sui singoli progetti, anche in questo caso trova conferma quanto rilevato in apertura circa la necessità di una visione sistemica e sistemica della rigenerazione urbana, operando, anche nelle sedi nazionali, un cambio di rotta per evitare di

⁵⁹ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree degradate*, Deliberazione n. 13/2019/G del 25 luglio 2019.

⁶⁰ Nella Relazione della Corte dei conti si registra "un eccessivo ritardo causato da più ragioni che vanno sincreticamente individuate nella: complessità degli adempimenti richiesti, talvolta non adeguati alle differenze organizzative caratterizzanti gli enti destinatari, non tutti dotati di uguali ed adeguate risorse gestionali; un carente esercizio della eventuale possibilità di delega o, comunque, di esercizio della funzione vicaria rispetto alle competenze dirigenziali di più alto livello; una minore continuità dell'azione di impulso amministrativo che, pur scontando anche fattori esterni, non è stata in grado di prevenire o superare le ripetute situazioni di stallo venute a determinarsi nell'attuazione di disposizioni indubbiamente complesse" (66). E la stessa Corte dei conti sollecita un intervento che "permetta di recuperare o di contenere i ritardi segnalati a semplificare il quadro di riferimento (...) al fine di determinare una maggior fluidità e scorrevolezza della propria azione, ed ancor più quella degli enti interessati" (67).

⁶¹ Ancor più embrionale è lo stato di avanzamento del Piano, per il quale, sempre nella menzionata Relazione della Corte dei conti, si sottolinea che sul totale delle prime 46 convenzioni finanziabili, delle quali solo 25 sono state registrate nel corso del 2018 mentre 21 risultavano ancora in corso di esame nel 2019, risulta essere stato disposto l'impegno di spesa sulla base delle disponibilità finanziarie ed erogata la somma di 4.776.872,90 Euro su un totale impegnato di 16.572.909,66 Euro.

"mortificare una parte dell'efficacia degli impegnativi interventi pianificati"⁶², rendendo insanabili i ritardi nella realizzazione di progetti di ampio respiro destinati a soddisfare esigenze, anche sociali, che mutano nel tempo, a danno della stessa efficacia dell'intervento programmato.

SEZIONE II

RESILIENZA E RIGENERAZIONE URBANA. ESPERIMENTI DI NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE NEI CENTRI STORICI MINORI

1. Resilienza urbana e trasformazione territoriale

Il complesso riorientamento teorico connesso alla affermazione (lenita ma ormai inarrestabile) della trasformazione territoriale quale occasione di accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto esistente, ha favorito, come anticipato nella prima sezione, l'idea della rigenerazione urbana come strumento di resilienza che dà una nuova forma alla città contemporanea oltrepassando il mero connubio fra politiche urbanistiche e politiche ambientali per favorire nuove centralità e un approccio che sia davvero anche culturale, disciplinare e politico.

Per il giurista che voglia apportare un contributo concreto in questa sfida dell'innovazione⁶³ un simile mutamento di prospettiva impone di affrontare alcune criticità stratificate del nostro sistema pubblicistico⁶⁴. Dalla ripartizione costituzionale delle competenze legislative (tra governo del territorio, tutela e valorizzazione dei beni culturali)⁶⁵ al policentrismo amministrativo imperfetto con le ipotesi di chiamata in "sussidiarietà" dello Stato in tema di cultura⁶⁶ e ambiente⁶⁷ e la ricerca affannata

⁶² Corte dei conti, *Relazione*, cit., 67.

⁶³ Vede la dinamica giuridica come propulsore di cambiamenti capaci di rigenerare i legami sociali a partire proprio dalle comunità territoriali B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e legame sociale*, in *Dir amm.*, 2019, 249 ss.

⁶⁴ Cfr. P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evoluzione. Profili giuridici*, in *www.inu.it*.

⁶⁵ Cfr. di recente l'approfondito contributo di A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo*, Napoli, 2017.

⁶⁶ G. CALA, *Beni culturali e paesaggio nel recente codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di L. Mazarroli*, Padova, 2007.

di sistemi di cooperazione (e non solo di competizione), ci ritroviamo sempre e comunque dinanzi ad un assetto di competenze “fluidi” con una scena affollata di attori in cerca di una diversificazione effettiva di (interessi e di) ruoli⁶⁵.

E se poi si scende sul piano del concreto agire amministrativo, la interazione di interessi pubblici multiformi ed eterogenei che si intrecciano nella disciplina delle città ma anche nella disciplina dei borghi e centri storici minori, rende difficilmente componibile quella voragine ideologica (comune a tutte le problematiche ambientali) derivante dalla spaccatura, profonda, tra le esigenze attuali (emergenziali come le misure della ricostruzione post-terremoto o post-pandemia ovvero di rilancio economico come accrescimento delle potenzialità edificatorie di cui al “piano casa”, al “decreto sviluppo”, al “decreto del fare” e al “decreto semplificazione”) e le prospettive di lungo periodo che, viceversa, richiamano forte l’attenzione alle generazioni future reclamanti politiche di sviluppo sostenibile quali la riduzione del consumo del suolo, la implementazione degli strumenti di riqualificazione urbanistica e recupero, l’affrancamento del governo del territorio dalle pressioni della rendita fondiaria attraverso la diffusione di meccanismi perequativi⁶⁶, la affermazione di una urbanistica solidale funzionalizzata alla coesione sociale⁶⁷.

Sono, questi, i paradigmi della c.d. urbanistica del cambiamento⁶⁸ fondata proprio sul collegamento tra pianificazione e azioni sociali in cui la centralità della persona e l’etica pubblica dell’agire sulle città invocano un approccio innovativo al tema della rigenerazione urbana per-ché evocano una visione più ampia di quella edilizia e chiamano in campo politiche pubbliche idonee ad affrontare la complessità e la multidimensionalità delle criticità che seguono la vita delle comunità, specie

⁶⁵ Cfr. M. GOIA, *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995.

⁶⁶ C. BARBATTI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005.

⁶⁷ Cfr. le riflessioni sviluppate nel volume *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, a cura di D. D’ORSOGNA, Torino, 2016.

⁶⁸ M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile*, cit., si sofferma sulle strategie europee per la politica urbana e sulla evoluzione della Agenda urbana europea.

⁶⁹ Costi espressamente S. VIVIANI, *L’Italia dei piccoli comuni e l’urbanistica del cambiamento*, in *Testimonianzeonline*, nn. 507-508.

di quelle insediare nei territori fragili⁷², connotati fortemente da dinamiche degenerative che ne minano la tenuta fondativa.

Peraltro la recente crisi globale scaturita dalla pandemia da Covid 19 ha dimostrato la insostenibilità dei modelli insediativi attuali che non garantiscono l’accessibilità ai servizi primari e l’integrazione sociale delle fasce più deboli della popolazione e vanno per questo ripensati⁷³.

Ma perché possa concretizzarsi un simile riorientamento comportamentale sarebbe necessario che tutta l’azione amministrativa, quale attività nazionale, adotti un approccio innovativo fondato su criteri “performativi”, seguendo una filiera che aggregi come tasselli includibili la chiara allocazione delle risorse e la chiara finanziabilità dei progetti in un chiaro rapporto tra decisioni e realizzazioni⁷⁴.

La resilienza urbana, dunque, applicata alla rigenerazione delle città italiane impone un radicale ripensamento degli attori da coinvolgere nel processo di pianificazione in quanto, nel decretare il superamento del modello della mera riqualificazione, si estende a tutta la comunità che si modifica progettando risposte urbanistiche, sociali, economiche e ambientali innovative per resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni provenienti dall’esterno.

Sono, questi, esperimenti di un assetto complesso in cui le diverse polarità (pubblico-privato, istituzionale-sociale) si integrano e competono per fornire risposte a bisogni specifici all’interno delle comunità territoriali che “conducono a teorizzare un nuovo modello di governance, denominato co-città, nel quale la relazione con il territorio è basata non tanto sulla regolazione da parte dei governi locali, quanto su una cultura politica di condivisione e di cogestione”⁷⁵.

⁷² G. OSTI, L. PELLIZZONI, *Conflitti e ingiustizie ambientali nelle aree fragili: una introduzione*, Milano, 2013.

⁷³ S. CHEVAL, C.M. ADAMESCU, T. GEORGIADES, M. HERRNEGGER, A. PITICAR, D.R. LEGATES, *Observed and Potential Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Environment*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020.

⁷⁴ Questi aspetti richiamano il profilo economico-sociale della riqualificazione rispetto al quale sono stati ulti alcuni programmi di iniziativa comunitaria che si rivolgono ai quartieri urbani in crisi. Per approfondimenti sul punto cfr. già P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007.

⁷⁵ S. VALAGUZZA, *Il limite delle città e il dibattito sull’autonomia differenziata, in Federalismi*, n. 19/2019/12; P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

2. Prevenzione, resilienza e antifragilità

La rigenerazione urbana diviene così la strada da percorrere non solo per affrontare i cambiamenti climatici (ambito climatico nel quale si è affermata) ma anche per far fronte a eventi imprevisi e nefasti come i disastri naturali o la recente emergenza sanitaria in quanto può raccogliere la sfida di spostare e impostare gli interventi necessari al mantenimento delle funzioni vitali alla fase antecedente quella della acuta emergenza.

Prevenzione e precauzione, nel contesto della rigenerazione urbana, lungi dal divenire pericolo di “astensione” dal fare dovrebbero guidare le scelte (politiche e amministrative) in contesti fragili in cui il pericolo non può essere eliminato ma va affrontato. Dalla metabolizzazione del rischio nasce allora la necessità di sicurezza intesa non più come generatrice di limitazioni e costrizioni in nome della tutela (ancorata ad una idea ormai desueta di governo del territorio); ma come generatrice di nuova libertà per le popolazioni dei luoghi a rischio in quanto collegate ad ambienti di vita (più) resilienti ai disastri.

Proprio in considerazione della indeterminatazza dell'evento calamitoso e della sua portata distruttiva, in nome del principio di precauzione un centro urbano deve incorporare in sé tutti gli elementi della sicurezza che non ostacolano, ma, anzi, migliorino il suo funzionamento a regime ordinario⁷⁶, e che, però, in caso di emergenza, possano rispondere a tutti i requisiti necessari alla gestione della crisi⁷⁷ e impedire quella ac-

celerazione dei processi di spopolamento consequenziali ai disastri naturali che impediscono la sopravvivenza delle stesse radici identitarie.

In una parola: la prevenzione richiede politica e politiche pubbliche complesse e strettamente integrate fra loro che consentano di abbandonare regimi speciali congezionati sulle singole emergenze e di ricondurre l'azione dell'amministrazione all'interno di un quadro stabile e prevedibile di regole ordinarie⁷⁸.

Al di là della conclamata frammentazione delle competenze e funzioni simili distribuite tra amministrazioni e agenzie e sistema regionale e locale, che invoca nuovi ed efficaci meccanismi di ricucitura e coordinamento, un reale e concreto riorientamento di prospettiva mirante ad un recupero sostenibile potrà realizzarsi solo ove i meccanismi di prevenzione sul territorio assumano un carattere di intrinseca oggettività determinandone la neutralità rispetto all'indirizzo politico⁷⁹ e alla “gi-randola della selezione degli interessi pubblici”. Un simile passaggio implica però una forte intellaiatura istituzionale che possa assicurare con continuità il perseguimento dei profili sistemici (ad esempio la fissazione di standard) rispetto alla quale gli altri livelli territoriali di governo sono chiamati (anche con azioni di supporto temporaneo) a curare la predisposizione di piani e programmi e la loro messa in opera in sintonia con le risorse assegnate e le peculiarità dei territori⁸⁰; nonché la messa in campo di un percorso partecipativo con la cittadinanza nella prospettiva del rafforzamento della *accountability*.

Si dovrebbe partire, dunque, da esigenze concrete (che chiedono risposte) per sperimentare nuovi modelli di amministrare incentrati (come metodo) sul dialogo con i vari attori della comunità. In questa prospettiva, allora, la resilienza sintetizza la capacità delle città non solo di

⁷⁸ M. CAMMELLI, *Rischio sismico, territorio e prevenzione*, in *Acidon*, 2/2017.

⁷⁹ Sia pure in un'altra prospettiva anche A. ROMANO TASSONE, *Fallimenti del mercato e “fallimenti” dell'amministrazione democratica*, in *Annuario AIPDA 2009*, Napoli, 2010, 453 ss., aveva evidenziato come nell'ambito della teoria della *Public Choice* si era osservato che il metodo democratico non sempre è funzionale a produrre decisioni collettive razionali; laddove invece nella idea di “democrazia” “si comprendiano e si concordano valori di intensità tale, che la sua funzionalizzazione al conseguimento di un qualsiasi altro scopo non può non apparire indebitamente riduttiva” (455).

⁸⁰ Così sempre M. CAMMELLI, *Rischio sismico*, cit., il quale sottolinea anche l'esigenza ormai ineludibile del rafforzamento di nuove competenze e saperi in capo alla Amministrazione pubblica.

⁷⁶ Così anche L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018, 15-16, che cerca di offrire una prospettiva di “una visione del rischio non estremizzata al punto di impedire l'esercizio di alcune attività in quanto considerate fonti di pericolo, ma finalizzata ad assumere un approccio precauzionale che consenta di inquadare anche l'evento eccezionale in un contesto di ordinarietà. La prospettiva proposta potrebbe rivelarsi utile non solo sul piano della gestione ordinaria delle conseguenze derivanti dal verificarsi di eventi eccezionali ma anche su un piano sostanziale della efficacia degli interventi nella prospettiva di un possibile e tempestivo ritorno alla normalità: nella prospettiva della costruzione di un sistema giuridico e sociale [essi stessi] resilienti”. Sempre nello stesso volume G. IACOVONE, *Patrimonio culturale e resilienza nelle politiche pubbliche*.

⁷⁷ AA. VV., *Un futuro affidabile per la Città. Apertura al cambiamento e rischio accertabile nel governo del territorio*, a cura di M. Talla, Planum Publisher, Roma-Milano, 2017.

assorbire gli impatti subiti ma di (rac)cogliere da tali impatti lo stimolo per migliorarsi e “trasformarsi”⁸¹, accogliendo quel richiamo alla *antifragilità* quale paradigma di miglioramento continuo sulla scorta di stimoli⁸².

3. *Approccio strategico, disciplina dei centri storici minori e la riscoperta centralità delle aree interne*

La riflessione sui centri storici, e sui piccoli borghi in particolare⁸³, della loro rigenerazione (che sia ordinaria/continuativa ovvero d'urgenza/straordinaria ossia innescata su processi degenerativi specifici) e delle ricostruzioni purtroppo necessarie a seguito di disastri ambientali e situazioni emergenziali di varia natura può costituire una valida cartina al tornasole per misurare l'efficacia delle misure (legislative e amministrative) e delle politiche pubbliche di governo del territorio declinate modernamente secondo il paradigma della rigenerazione urbana e, in scala più ampia, della sostenibilità ambientale⁸⁴ e sociale.

La conclamata fragilità strutturale e socioeconomica dei centri storici minori⁸⁵ e la loro condizione di marginalità parametrata alla scarsa accessibilità ai servizi di base (che li accosta alle criticità delle aree in-

⁸¹ Parla di “resilienza trasformativa” E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018.

⁸² N.H. TALEB, *Antifragile. Prosperare nel disordine*, 2013, Milano.

⁸³ Per un inquadramento del tema cfr. A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi*, 3/2018.

⁸⁴ Cfr. per una prospettiva urbanistica, R. GAMBINO, M. SARGOLINI, *La rigenerazione di nuclei e borghi storici dell'Italia Centrale danneggiati dal sisma del 2016*, in *Rivista*, 02/2017, 2018 ss.; G.L. ROLLI, *I terrenoti: suberanno i centri storici minori dall'abbandono*, in *Economia della cultura*, 2015, n. 1, 91 ss.

⁸⁵ Non è necessario in questa sede soffermarsi sui problemi che li caratterizzano, ossia il deterioramento del patrimonio abitativo, lo stato di degrado e di incuria del patrimonio storico artistico, l'impoverimento del tessuto produttivo isolamento e spopolamento. Secondo la distinzione proposta da L. CIRVELLATI, *La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasformati, turisticizzati. Minori e maltrattati*, in *Bollettino Italia Nostra*, 2009, n. 445, citato da A. SAU, *op. cit.*, essi si possono ricondurre a tre categorie: gli insediamenti storici incapsulati nell'espansione edilizia e nell'agricoltura industrializzata, gli insediamenti storici abbandonati per ragioni naturali spesso catastrofiche, e gli insediamenti storici trasfigurati del recupero omologante del turismo.

terno), ne fanno, infatti, il terreno d'elezione per la messa alla prova di quell'approccio integrato (olistrico come dicono alcuni urbanisti) nella pianificazione territoriale in cui il territorio è concepito e percepito nel suo carattere “funzionale”⁸⁶ di centro delle dinamiche socio-economiche e di depositario di caratteri distintivi da salvaguardare attraverso una disciplina diversificata che non schiacci tali specificità sotto il manto della uniformità⁸⁷; e in cui i principi di prevenzione, precauzione, etica della responsabilità e, soprattutto, la centralità della persona intesa nella sua interezza e nei suoi bisogni relazionali e di partecipazione attiva, costituiscono pilastri fondativi⁸⁸.

Ecco quindi che, sia pure da una angolazione un po' singolare, i centri storici minori offrono una nuova e preziosa occasione per mettere a nudo le criticità strutturali e di funzionamento del sistema “territoriale” e tornare ad indagare alcune prospettive di sfondo relative alle molteplici componenti della “questione urbana” e della qualità dell'abitare⁸⁹.

Obiettivo delle politiche pubbliche di contrasto della marginalizzazione di tali centri e, più in generale delle aree interne, è quello di ricucire le conclamate smagliature tra borghi e metropoli incentivando lo sviluppo quale strumento privilegiato di contrasto alla esclusione sociale.

In questa prospettiva certamente la Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne nell'ambito della Politica regionale di Coesione costituisce un modello importante di sviluppo, che richiede fondi adeguati, creazione di sinergie nel rispetto (valorizzazione) della sussidiarietà nel suo senso più profondo e, soprattutto, continuità di azione e certezza delle tempistiche.

⁸⁶ Per tutti sia consentito rinviare agli approfondimenti di M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007; C. BARBATTI, G. ENDRIGI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005. Per il profilo urbanistico cfr. già E. FOLLIERI, *Contributo allo studio sulla dinamica della pianificazione urbanistica*, Chieti, 1986.

⁸⁷ Se non giustificata dal rispetto dei principi fondamentali.

⁸⁸ Per approfondimenti su tali direttrici sia consentito il rinvio a AA.VV., *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit. e alla ricca bibliografia citata nei singoli contributi ivi raccolti.

⁸⁹ Cfr. di recente M.C. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2018, 787 ss. e la ampia bibliografia ivi citata.

Trattasi di un modello apprezzato dalla Unione europea⁹⁰ che potrebbe essere esteso, anche alle periferie e alle campagne deindustrializzate in cui la tensione al cambiamento per produrre valore per la comunità è la cifra comune e che, come ha dimostrato la recente emergenza, può rappresentare una valida alternativa alle grandi aree urbanizzate che proprio per l'elevata densità abitativa si sono manifestate più fragili⁹¹.

Della particolare significatività dei centri storici minori in questo paradigma pianificatorio alternativo si è avveduto lo stesso legislatore nazionale che, con la legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*» (c.d. legge salva borghi), sembra finalmente essersi posto l'obiettivo della rigenerazione di questi luoghi, in cui il fenomeno del degrado coincide in larga parte con lo spopolamento, attraverso il rafforzamento infrastrutturale (fisico e dei servizi) secondo criteri di sostenibilità ambientale e con coinvolgimento anche di forme di partenariato e comunque di amministrazione condivisa con il fine espresso e specifico del reinsediamento della comunità nel territorio.

L'idea che muove questa normativa è che la rivitalizzazione del territorio è il miglior presidio del territorio nel contrasto allo spopolamento e alla marginalizzazione di queste aree, oltre che al dissesto idrogeologico e al deterioramento dei beni comuni⁹².

Per territori con simili caratteristiche l'approccio integrato è ancor più necessario non solo sotto il profilo edilizio - urbanistico (perché il singolo edificio non è separabile dal proprio centro storico di riferimen-

⁹⁰ Nell'ambito della programmazione 2021-2027 del Fondo europeo di sviluppo regionale il Parlamento europeo ha implementato lo stanziamento a favore delle aree interne, riconoscendo la validità della esperienza italiana.

⁹¹ Si realizza una vittoria tardiva dei "luoghi che non contano" secondo la intuizione dell'economista Andres Rodriguez-Pose.

⁹² Osserva A. SAVI, *La rivitalizzazione*, cit. 2 che il problema di fondo è "la difficile elaborazione di politiche pubbliche capaci di coniugare le legittime aspettative di sviluppo socio-economico del territorio, sfruttandone i vantaggi competitivi naturali e secondari, con la salvaguardia della propria identità storico-culturale". Cfr. anche M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016.

to) e paesaggistico⁹³; ma, soprattutto sotto il profilo infrastrutturale (rete di servizi essenziali - salute, istruzione, mobilità - esercizi commerciali, spazi pubblici infrastrutture agricole) che costituisce il tessuto connettivo primario delle realtà locali e che richiede quindi una visione ampia, di dimensione strategica⁹⁴, idonea a coniugare gli indirizzi di rilievo nazionale con la progettualità delle comunità locali maggiormente in grado di auto-interpretare e rappresentare le proprie specificità.

Per questo obiettivo, e in questo specifico contesto, è indispensabile, pertanto, che vi sia una *visione*; che si segua, cioè, un approccio strategico che, con riferimento ai piccoli borghi, viene oggi assicurato dalla previsione del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e la copertura finanziaria affidata ad apposito Fondo⁹⁵.

⁹³ Quand'anche non costituiscono "eccellenza paesaggistica" secondo le previsioni codicistiche, i centri storici minori possono incarnare quei valori "di matrice propriamente identitaria", menzionati anche dalla Convenzione europea del paesaggio, da preservare rispettandone le diversità e quindi rifuggendo il pericolo di interventi "omologanti": così E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, n. 5/2016. Un borgo storico, infatti, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ex art. 10, co. 1 e 3, lett. a), d) e l-bis) o gravati da prescrizioni di tutela indiretta ex art. 45 del Codice, potrebbe essere identificato come punto di "convergenza ed emergenza del riflesso identitario dei luoghi", e come tale tutelato, nella sua interezza, come bene paesaggistico, oltre a essere salvaguardato per il proprio valore storico-culturale-paesaggistico dallo strumento urbanistico generale. A ciò si aggiunge anche attesi la genericità della formula codicistica, il piano paesaggistico potrebbe introdurre specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione: osserva sul punto G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2013, 703 ss., in part. 736, che "il termine contesto allude ad aree che, seppur prive delle caratteristiche tradizionali di pregio paesaggistico, risultano nondimeno degne di attenzione sotto il profilo della preservazione e della fruizione ambientale".

⁹⁴ Per approfondimenti su tale tipologia di pianificazione, si rinvia a F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici: metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, 121 ss.; T. BONETTI, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2006, 1329 ss.; STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in E. FERREARI, F. PUGLIESE (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 83 ss.

⁹⁵ Si tratta del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni" destinato al "finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive" (art. 3, co. 1).

La recente disciplina legislativa, nell'ambito delle coordinate comuni alla Strategia nazionale delle aree interne, cerca quindi di raccogliere la sfida di spostare e impostare gli interventi necessari alla fase antecedente quella della acuta emergenza e di ricondurre il discorso sulla sicurezza dallo straordinario all'ordinario.

Si rinviene nelle trame della legge e degli altri addentellati normativi, infatti, il tentativo di superare le criticità che hanno sinora impedito l'attuazione di una rivitalizzazione di queste aree ad una scala più grande, che effettivamente richiederebbe una azione su vasta scala per mezzi investiti, continuità nel tempo e cooperazione di strutture pubbliche e private oltre che per la partecipazione informata e consapevole dell'intera popolazione e opinione pubblica.

In questa disciplina, invero, in una dimensione appunto più ridotta, conservazione, recupero, riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio pubblico e privato sono declinati con riferimento agli strumenti già previsti dalla vigente normativa statale e regionale, quali ad esempio piani di recupero, programmi integrati di intervento, programmi di riqualificazione urbana, sino ai più recenti strumenti di rigenerazione urbana⁸⁶ che interiorizzano una nozione "ampia" di degrado comprensivo anche del degrado immateriale, mirando, pertanto, alla soddisfazione di un "diritto" dei cittadini alla "qualità della vita" declinata appunto nei suoi vari aspetti (urbana, sociale, economica ed ambientale)⁸⁷.

Si fa ricorso a strumenti che mirano a promuovere un insieme coordinato di interventi volti ad affrontare in ottica sistemica i problemi del degrado fisico e del disagio socio economico; interventi "fisici" di recupero e ristrutturazione (anche di valorizzazione di beni culturali e paesaggistici) volti a migliorare la qualità insediativa anche della "città pubblica" e a creare una organizzazione dei luoghi ed edifici "sicuri" quali nodi ne-

⁸⁶ Sulla rigenerazione urbana vedasi A. GUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018 e AA.VV., *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, Rimini, 2017; F. FONTANARI - G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; F. DI LASCIO - F. GIGLIOLI (a cura di), *La rigenerazione di spazi e beni urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., anche in *Giudizio amministrativo e governo del territorio. la generazione dei piani senza espansione*, (a cura di) Stella Richier, Milano, 2016, 249 ss.

⁸⁷ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana*, cit., 265 ss.

vralgici in caso di eventi calamitosi anche per il mantenimento e la rapida ripresa delle attività urbane, economiche, sociali e di relazione.

In questi luoghi, infatti, il tema della sicurezza è avvertito con particolare timore per gli aspetti costruttivi degli edifici ed è per questo che l'obiettivo del ripopolamento non può prescindere anche dall'innesto di "semi di prevenzione"⁸⁸ nella progettualità che dovrà essere sviluppata anche con il supporto delle stesse collettività, avendo ben presente la funzionalizzazione alla riqualificazione urbana che valorizza le strutture esistenti e alla introduzione di misure di efficientamento energetico.

È, questo, un paradigma d'azione epistemologicamente differente e innovativo rispetto alla nostra tradizione disciplinare perché, oltre alla valorizzazione del ruolo attivo della cittadinanza in un'ottica sussidiaria⁸⁹, tende a valorizzare il singolo edificio come un elemento del *corpus* urbano composto non solo di edifici differenti pur tra loro interrelati, ma comprensivo anche di altre componenti prime tra tutte quelle ambientali e antropiche; sicché l'obiettivo diventa la reintegrazione di un sistema territoriale in cui anche le misure di prevenzione sono internalizzate e combinate con principi nuovi come quello della riduzione del consumo del suolo, della sostenibilità energetica e ambientale e della digitalizzazione, e quindi, in ultima analisi, ricondotte nell'ambito dell'ordinario agire amministrativo.

4. *Politiche urbane, dinamiche culturali e dimensione sociale nella disciplina sui centri storici minori*

Il tema della rigenerazione urbana e della sostenibilità ambientale, affrontato dall'angolo di visuale particolare di territori di piccole dimensioni, non può comunque prescindere dalla considerazione del valore culturale e paesaggistico dei borghi storici e, quindi, si intreccia con il mai sopito dilemma tra salvaguardia della storicità e apertura alla innovazione, tra i cultori della intangibilità dell'originario valore storico-documentale di un edificio e coloro che auspicano interventi di più spinta "modernità", rimettendo alle amministrazioni il difficile compito di un bilanciamento di interessi (pubblici e privati) potenzialmente in

⁸⁸ I. VANCI, V. FABIETTI, *Centri storici e sisma: con quale priorità adeguare gli edifici?*, in *Atti della XXXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*.

⁸⁹ Cf. A. SAU, *La riqualificazione*, cit., 8.

conflicto. La tutela dei borghi costituisce, infatti, una amplificazione (delle criticità) della mai sopita “questione dei centri storici”¹⁰⁰ di cui, ciclicamente, si indagano la (in)adeguatezza normativa¹⁰¹ e le (in)sufficienze strategiche e operative.

Non può sottracersi che lo sviluppo della urbanistica “qualitativa”¹⁰² sia stato favorito proprio dalla attenzione alle esigenze di compenetrazione di valorizzazione e tutela della città antica. Più di quarant’anni fa la battaglia per i centri storici si proponeva la conservazione del patrimonio storico artistico sottoposto a trasformazioni o manomissioni all’epoca dilaganti ma già la Carta di Gubbio¹⁰³ aveva condensato l’attenzione sulla vitalità dei centri storici quale “invariante” della loro tutela, avviando così il processo di affrancamento dalla tutela episodica del bene monumentale di cui alla legge del 1939 per evolvere verso la salvaguardia del tessuto intero della città attraverso la proiezione della tutela dei centri storici nell’ambito della disciplina urbanistica per impedire la musealizzazione dell’esistente.

¹⁰⁰ Cfr. il prezioso volume G. CALA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997, e i contributi ivi contenuti. Più di recente il tema è tornato all’attenzione degli studiosi sulla spinta delle innovazioni legislative che hanno preso in considerazione anche i centri storici, faccendendo l’attenzione sugli interventi edilizi e sui possibili usi dei centri storici. Cfr. il volume *I centri storici tra norme e politiche*, a cura di C. LAMBERTI e M.L. CAMPANI, Napoli, 2015, tra cui si segnalano gli interventi di S. FANTINI, A. ANGIULLI, V. CARPUTI, LAMBERGHI, C. LAMBERTI.

¹⁰¹ Per le difficoltà definitorie cfr. A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 25.

¹⁰² Si sofferma su questo aspetto G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *I centri storici*, cit., che, sulla scia del pensiero di F. Benvenuti, osserva che “*Sabare l’anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L’anima di una città è fatta di abitanti, non da testimonianze silenziose. Se gli abitanti si assottigliano o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato*”.

¹⁰³ Se la Carta di Gubbio del 1960 ebbe il merito di spostare l’attenzione dalla tutela e valorizzazione del singolo bene storico-artistico alla salvaguardia del valore culturale espresso dal centro urbano nel suo insieme, optando, per la prima volta, per un’azione di risanamento del complesso di beni presenti nei centri storici, la Commissione Franceschini, nella Dichiarazione XI, degli atti conclusivi dei suoi lavori (*Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967) offrì una definizione unitaria di centro storico, che andava inteso quale «*struttura insediativa urbana che costituisce unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonianze i caratteri di una viva cultura urbana*».

Al di là della apposizione dei vincoli (inefficaci e persino distortivi) di continuazione, è stato già da tempo evidenziato¹⁰⁴ che sarebbe stato più utile procedere con interventi di “*salvaguardia funzionale del centro storico*” atti a designare un quadro incentivante al mantenimento e all’impiantarsi, nel centro storico medesimo, di attività imprenditoriali dotate di rilevanza culturale. Veniva così portato ad emersione l’aspetto più intimo e nascosto (che precede ma anche condiziona nel fine la qualità urbanistica) quale è la rivitalizzazione del centro storico senza la quale si assicura la sopravvivenza dell’aspetto fisico (e dunque monumentale, storico, artistico, estetico), ma non anche la *“civitas”*¹⁰⁵, sebbene non possa sottracersi che la “vitalità” del centro storico incontra ostacoli ad una riconduzione ad una unica disciplina di riferimento¹⁰⁶, spesso inadatta a catturare la poliedricità di questa realtà alla continua ricerca di bilanciamenti nell’ottica di una equa soddisfazione dei diritti di cittadinanza.

La giurisprudenza che se ne è occupata (sia pure in modo scarsamente esplicito) in epoca meno recente (ossia prima che maturasse l’idea della funzionalizzazione del governo del territorio al soddisfacimento anche di altri interessi), lo aveva fatto con qualche riconoscimento delle valenze economiche delle fattispecie concrete in esame (politiche abitative per evitare il degrado, fruizione degli spazi pubblici, salvaguardia delle attività commerciali in esse) ma senza realizzare un tangibile riorientamento di prospettiva anche per la ridotta efficacia dei piani di recupero in cui frequentemente queste finalità erano state trasfuse¹⁰⁷. Quindi gran parte del dibattito, anche contemporaneo, si è rassodato

¹⁰⁴ Cfr. F.G. SCOCA, D. D’ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. CALA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici*, cit., 39 ss.

¹⁰⁵ Cfr. F.G. SCOCA, D. D’ORSOGNA, *Centri storici*, cit., sottolineavano già all’epoca la necessità di una disciplina che incidesse non solo sui profili urbanistici e ambientali, ma anche economico e sociali perché la vita nel centro storico “*possa scorrere naturalmente, senza forzature che portino comunque alla ‘disumanizzazione’ del centro storico stesso*”.

¹⁰⁶ C. VIDETTA, *I centri storici di crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3/2012, che parla a tal proposito di “*complicazione del problema*”.

¹⁰⁷ Per F.G. SCOCA, D. D’ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto* cit., 54-59, la non chiara collocazione del piano di recupero rispetto agli altri strumenti urbanistici o di assetto territoriale e la sua natura marcatamente edilizia hanno impedito a tale strumento di divenire un mezzo efficace di tutela del centro storico.

nel tempo sulla individuazione degli interventi ammessi (ristrutturazioni edilizie considerate “crimineogene”, ovvero piani casa che introducono edilizia nuova e di maggior volumetria, liberalizzazione degli interventi minori). Ed anche se il ricorso ai programmi complessi, vivificati soprattutto nella legislazione regionale¹⁰⁸, ha consentito di realizzare interventi urbanistici “non episodici e frazionati”, che hanno “contribuito a restituire alla fruibilità anche collettiva beni diversamente condannati al declino e all’abbandono”¹⁰⁹, tali piani non sono scervi di criticità soprattutto se, come già osservato in maniera assolutamente condivisibile, ove il motore che muove l’intervento privato alla rigenerazione è la premialità edificatoria, tali interventi rischiano di essere sviati dalle finalità tipiche della rigenerazione¹¹⁰.

I piccoli borghi hanno rappresentato, pertanto, un esempio di realtà di quella progressiva desertificazione dei centri storici che, come ora ricordato, ha accesso (ormai da tempo) un faro sulla “divaricazione progressiva tra la materialità della città storica e la sua vitalità effettiva” che “in tempi medio-lunghi rischia di condurre alla retrocessione dai risultati della stessa opera di salvaguardia, conservazione e recupero finora realizzata”¹¹¹.

La legge salva-borghi segna, allora, un ulteriore riorientamento di prospettiva in cui i territori, complessivamente intesi, si trasformano in produttori di simboli identitari in quanto cerca di coniugare norme e politiche in un percorso valoriale di tutela di quell’immateriale valore identitario che essi incorporano e di sfuggire dall’insoddisfacente percezione del centro storico come “contenitore artificioso” di eventi turistici e non vivificanti¹¹².

¹⁰⁸ Per un utile confronto tra le diverse leggi regionali cfr. A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955 ss.

¹⁰⁹ Come osserva A. ANGULLI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla «Carta di Gubbio» alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici*, cit.

¹¹⁰ R. DPAGE, *La rigenerazione urbana*, cit., 277.

¹¹¹ G. G. SEVERINI, *Centri storici*, cit.

¹¹² Per R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in *I centri storici*, cit., il “tentativo di rilanciare i nuclei antichi come poli attrattivi delle città per mezzo di offerte creative (mostre, manifestazioni folkloristiche, festival) da destinare a nuovi consumatori, visitatori, turisti... rischia di mancare il suo obiettivo di rivitalizzare la città se si declina in chiave di occasionalità dell’uso degli spazi pubblici, di segmentazione dell’offerta spettacolare, di proposte di taglio estetico culturale «usa e getta»”. Proprio

La nuova disciplina sembra, infatti, voler recuperare proprio quella idea, anticipata in letteratura, dei centri storici come “comunità specifiche” ossia aggregati di individui che abitano un luogo contrassegnato da valori storici e culturali. Potrebbe anche sostenersi, lanciando il cuore oltre l’ostacolo, che forse questa legge è il primo tentativo di assumere la “cultura” in senso ampio come fattore portante nel processo di crescita di valore non solo economico perché nel concetto di “sviluppo” non conta più solo la creazione di ricchezza reddituale ma, secondo il *paradigma relazionale*, la messa a disposizione di strumenti per la piena affermazione della (centralità della) persona intesa nella sua interezza e nei suoi bisogni¹¹³.

Le esperienze (normative e di realtà) insegnano che il “risultato” (amministrativamente inteso quale formante del nuovo paradigma di inquadramento dell’intero fenomeno amministrativo) della restituzione di “vitalità” di uno spazio storico non passa, dunque, solo per la via (giuridica) della pianificazione (territoriale in senso ampio, comprensiva anche della tutela paesaggistica) e dei connessi percorsi ablatori o di convenzionamento. Passa viceversa per politiche urbane attente alla dimensione sociale del tessuto urbano che sappia mescolare sapientemente la conservazione della composizione sociale originaria¹¹⁴ e le innovazioni che una società moderna e multiculturale richiede in termini di servizi (privati e pubblici) ad alto potenziale attrattivo di investimenti e di nuove comunità che non demonizzi iniziative di insediamento di “nuovi cittadini”.

In questa prospettiva si allontana allora il rischio (evidenziato da tempo dalla letteratura giuridica e non giuridica) di costruire un am-

in questo starebbe il “pericolo della museificazione dei centri storici: teche di bellezze monumentali e fondali scenografici di eventi artistici transitori condannati ad una sostanziale staticità e ad una utilizzazione meramente strumentale del loro patrimonio” (12).

¹¹³ Per una innovativa lettura del paradigma relazionale con riferimento ai diritti culturali cfr. D. D’ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l’arte*, a cura di D. D’ORSOGNA, L. SACCO, M. SCUDERI.

¹¹⁴ Come auspicava ad esempio la nota esperienza bolognese, focalizzata, con i suoi slanci di modernità ma anche con i suoi difetti prospettici, sulla conversione coatta delle abitazioni del centro storico in edilizia sociale, spingendo quindi per la identificazione della protezione dei centri storici con la protezione delle fasce sociali più deboli.

biente sociale “artefatto” dagli strumenti urbanistici in quanto i servizi funzionali all’esercizio pieno dei diritti di cittadinanza possono catalizzare una rinnovata spontaneità insediativa rappresentativa della naturale complessità sociale che, in una ottica sistemica con altri territori, assicurano la riqualificazione del “patrimonio territoriale” e il ripristino di una ordinaria abitabilità¹¹⁵.

¹¹⁵ Scopgiurando il rischio di quella che viene definita “gentrification” indagata di recente da G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Bologna, 2015 e L. DIAPPI (a cura di), *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, Milano, 2009.