

La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione

Paolo Michiara

SOMMARIO: 1. Premessa. Il territorio tra interessi economici ed esigenze sociali. – 2. L'oggetto e i contenuti. La dimensione dei progetti, l'urbanistica tattica, le persone, gli animali e le cose. – 3. I soggetti. – 4. Gli spazi e i tempi. Dai “luoghi terzi” al “terzo paesaggio”. – 5. Le ragioni e i “nemici” della rigenerazione. Circa la necessaria ponderazione delle diverse posizioni soggettive e degli interessi confliggenti. – 6. Gli strumenti. Dall'autorità al consenso. La finanza di progetto a servizio della rigenerazione. – 7. La ricostruzione della nozione attraverso i suoi frammenti. – 7.1. La rigenerazione come attività di interesse generale. – 7.2. Il buon esercizio della discrezionalità quale antidoto al degrado economico e sociale. – 7.3. Agevolazioni, semplificazioni, deroghe ed eccezioni – incorporate in bandi e progetti – alla prova della comparazione e della sostenibilità. – 7.4. Una funzione amministrativa destrutturata e complessa. Verso un diritto della rigenerazione territoriale.

1. *Premessa. Il territorio tra interessi economici e esigenze sociali*

È difficile cercare di fornire un inquadramento giuridico complessivo al tema tanto dibattuto della rigenerazione urbana. La materia è infatti priva di confini e dispersa tra diverse discipline quali ad esempio l'urbanistica, l'economia in tutte le sue branche (specie nell'accezione in voga dell'economia civile), la sociologia e, ovviamente, il diritto (*in primis* del governo del territorio)¹.

¹ La produzione scientifica sulla materia, e limitandoci a quella più propriamente di diritto amministrativo, è ormai ricca. Volendo rimanere sulla soglia degli articoli più recenti (ai quali si rimanda per la bibliografia ivi contenuta), quindi agli interventi che hanno affrontato nello specifico il tema della rigenerazione in rapporto al governo (locale) del territorio, si segnalano P. Otranto, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del Territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU*, Milano, 2017, 91 ss.; F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 2, 135 ss.; P. Carpentieri, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, in Aa.Vv., *Dall'ur-*

Lo stesso dicasi per le fonti: tutti ritengono di essere autorizzati a produrre norme sull'argomento. Dalle comunità locali – che, in un'ottica sussidiaria, ritengono di dover avere la primazia non solo per quanto concerne lo svolgimento delle attività puntuali di “recupero”, ma anche per quanto riguarda la normazione² – al livello europeo³, per passare a stato e regioni⁴, non vi è infatti sogget-

banistica al governo del territorio, Atti del LXV Convegno di Studi di Scienze dell'Amministrazione, Milano, 2020, 127 ss.; A. Fioritto, *La (debole) legalità urbanistica: il caso della rigenerazione urbana*, in B. Pozzo, M. Passalacqua (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, 2020, 73 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, 439 ss. e *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, 2, 329 ss.; C.P. Santacroce, *Governo del territorio per una rigenerazione urbana “seria”*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 3; P.L. Portaluri, *L'incanto che non so dire: unicITÀ e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi*, 2021, 29, 16 ss.; A. Bartolini, voce *Urbanistica*, in *Enciclopedia del Diritto, I tematici III, Funzioni amministrative*, dir. da M. Ramajoli, B.G. Mattarella, Milano, 2022, 1260 ss.; S. Amorosino, *L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica liquida*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, 5, 616 ss. Si rinvia invece, per quanto riguarda le opere collettive e le monografie, a G. Bergonzini, P. Marzaro (a cura di), *Uso e trasformazione del territorio*, Rimini, 2015; E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; 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; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022. Si rimanda altresì, in relazione ad un approccio particolarmente attento alle problematiche del governo locale, al numero monografico *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 3 (ove G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, 3, 603 ss. e M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, 3, 597 ss., pongono rispettivamente dei punti fermi e delle suggestioni destinate ad essere riprese negli approfondimenti più recenti sul tema). Sull'argomento cfr. altresì, in un'ottica essenzialmente urbanistico-edilizia, R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 237 ss. e, per quanto concerne alcuni aspetti particolari (profili identitari, partecipativi e securitari) A. Angiuli, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in F. Astone, M. Caldara, F. Mangano, F. Saitta, N. Saitta, A. Tigano (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2017, spec. vol. I, 41 ss.; A. Prevato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l'uso del territorio” dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, 15; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 1, 32 ss.; G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, 24, 65 ss.

² Il tema della rigenerazione urbana è oggetto non solo di regolamenti urbanistico-edilizi municipali, ma anche di nuove forme partecipate (patti di collaborazione), ora regolamentate da tantissimi comuni. Ci si permette di rimandare a P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 135 ss. Sviluppa il tema, proprio in riferimento alla tematica della rigenerazione urbana, G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, cit., 338 ss.

³ In ambito comunitario venne proposta una direttiva sulla protezione del suolo che affrontava anche i temi del degrado e quindi della rigenerazione, ma non è mai stata approvata. La rigenerazione urbana, intesa come sviluppo urbano sostenibile, è comunque divenuta, anche per mezzo di strumenti di *soft law* quali comunicazioni ed altro, elemento centrale nelle cd. politiche di coesione europea. I progetti rientranti in tali politiche vengono finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione.

⁴ Si segnalano, *ex multis*: L.R. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, *Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*; L.R. Liguria, 29 novembre 2018, n. 23, *Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo*; L.R. Piemonte, 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e*

to, organo o ente che si voglia sottrarre al difficile compito di fornire una propria visione della materia.

Si ritiene pertanto opportuno, in un'ottica descrittiva e senza aver l'ambizione di volere definire ciò che, per sua natura, non può essere racchiuso in un solo concetto, provare ad esporre alcuni frammenti che, si spera, possano risultare utili a chi, per motivi di ricerca o operativi, debba occuparsi delle attività di cui trattasi.

Il fatto che non vi sia – giustamente, a parere di chi scrive – una definizione normativa comprensiva, che non sia stata emanata una legge *ad hoc*⁵, non significa infatti che ci si debba sottrarre da una, seppur breve e – in questo caso – modesta, opera ricostruttiva.

Anzi, tale assenza consente e legittima, ad opera della dottrina ma anche degli stessi operatori (chi dovesse redigere per esempio un bando per finanziare interventi di rigenerazione), un'operazione ermeneutica volta ad estrarre, dalle varie e numerose discipline positive e dalle migliori prassi, quelle nozioni che siano in grado, pur se deboli e non omnicomprensive, di indirizzare in modo proficuo, utilizzando il criterio della ragionevolezza, i processi e le attività del caso.

Con questo (nozioni deboli, strumentali) si vuol pertanto dire che non si cercherà di indicare *che cosa veramente sia*⁶ la rigenerazione; ciò per il semplice fat-

la rigenerazione urbana; L.R. Puglia, 29 luglio 2008, n. 21, *Norme per la rigenerazione urbana*; L.R. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*, il cui Capo III (Titolo IV) riguarda *Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate*. Di particolare interesse è quindi l'impianto della L.R. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, il cui Capo II (Titolo II) concerne appunto la *Promozione del riuso e della rigenerazione urbana*. Per una ricognizione relativa ad alcune leggi regionali in materia di rigenerazione urbana cfr. A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., in particolare 63 ss.

⁵ Era stato a lungo in discussione in Senato il disegno di legge 1131 - XVIII Legislatura riguardante appunto *Misure per la rigenerazione urbana*. La Ragioneria Generale dello Stato aveva espresso, in relazione allo stesso, parere negativo nella relazione tecnica datata 18 febbraio 2022. Sono poi intervenute associazioni di categoria e urbanisti a reclamare, in modo peraltro misurato e approfondito, un intervento normativo sull'argomento. Si veda, in tal senso, il *Decalogo per la rigenerazione urbana* predisposto da *Urban Renovation Lab* (promosso da Ance insieme a professionisti, operatori economici, università, associazioni e stakeholder) nel dicembre 2021 e presentato da Ance nel corso dell'evento "Com'è bella la città" tenutosi a Parma il 13 maggio 2022. In tale occasione il Presidente di Ance (Gabriele Buia) ha ribadito la necessità di una nuova legge urbanistica (per superare quella del 1942) nonché di una legge nazionale sulla rigenerazione urbana. Il tutto si è quindi bloccato con la crisi e la caduta del Governo Draghi (nel caldo luglio 2022). Per un commento al disegno di legge citato cfr. G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana* in *Munus*, 2022, 1, 133 ss. In ogni caso la rigenerazione urbana, come noto, è anche uno specifico oggetto-obiettivo del PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (cfr. il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021). In particolare, la rigenerazione riguarda tanto la "missione" dedicata al turismo (rigenerazione delle periferie urbane e valorizzazione dei luoghi identitari – Missione 1C3), quanto la missione 5 relativa all' inclusione e alla coesione sociale. Sono previsti, in particolare, interventi di rigenerazione volti a ridurre situazioni di degrado sociale ed emarginazione e a migliorare la qualità del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale (Missione M5C2.2).

⁶ Pensiero debole e nichilismo giuridico non significano, del resto, solo negazioni e sottrazioni, ma anche libertà di costruire, al di là di un peraltro indefinibile concetto di verità che mal si sposerebbe comunque

to che tale sforzo sarebbe, oltre che ovviamente superiore alle competenze di chi scrive e a questa limitata sede, probabilmente impossibile o inutile. Impossibile perché le distinte materie afferenti al concetto non potranno mai essere annullate in un'unica disciplina (scientifica o normativa che sia); inutile perché si perderebbe la ricchezza delle plurime esperienze.

Il ricostruire per frammenti non significherà quindi solo accettare i limiti imposti dalla modernità, ma anche, in positivo, dar conto delle tante e differenti volontà che, in un'ottica emulativa delle migliori prassi, hanno contribuito a costruire delle realtà vive, poliedriche, significative anche per il mondo del diritto. Ciò nella consapevolezza che a volte, proprio dal fraintendimento o dal "tradimento" (purché onesto) dell'interprete, possono nascere nuove – interessanti e replicabili – forme.

L'esposizione dei contorni della nozione ci porterà quindi non a descrivere le singole e svariate norme (ormai facilmente reperibili da chiunque con una ricerca testuale in un qualsiasi motore di ricerca) che, in modo più o meno enfatico, si sono occupate della materia, ma ad esporre gli aspetti giuridici salienti di quel che è stato ritenuto come rigenerativo o potrebbe essere considerato come tale.

Quanto sopra verrà effettuato utilizzando una logica classificatoria e adottando, come usa dirsi oggi e per quanto possibile, un'ottica generativa,⁷ tenendo in parte e liberamente conto, al solo fine di provare a fornire degli spunti per un inquadramento giuridico complessivo (una sorta di breve voce enciclopedica), delle tradizionali coordinate che afferiscono all'attività discrezionale della p.a.: *quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando*.

ad un sistema basato su di un diritto positivo cangiante, percorsi argomentativi ed esperienze "diverse", adattabili ai vari plurimi contesti e quindi proficuamente replicabili. È dal caos del resto che, come è noto, possono liberarsi stelle danzanti (F. Nietzsche). Sull'argomento, per una prospettiva generale, è d'obbligo il riferimento a N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma, 2004.

⁷ Il futuro si genera ordinando e classificando il passato, facendo tesoro dei fallimenti, falsificando tesi, abbandonando l'idea di poter costruire statici sistemi chiusi. Per esemplificare e rimanendo in tema di bandi. L'ultimo (anche in termini di capacità tecniche) dei banditori di percorsi rigenerativi dovrebbe potersi giovare degli elementi ed anche degli errori ricavabili dai bandi precedenti; potrebbe in tal modo produrre esiti migliori rispetto a quelli generati dai magari ottimi precedenti operatori. Non esisterà mai del resto, in assoluto, il miglior bando, il miglior progetto (da copiare): sarà solo e sempre possibile, in circostanze date ma sempre nuove, effettuare delle comparazioni volte ad eliminare via via (in un'ottica di sottrazioni progressive) le soluzioni che appaiano come erronee. La "stella danzante" non può insomma, in positivo, essere replicata *sic et simpliciter*. Si può solo cercare di eliminare (non il caos ma) dal *caos*, ciò che sembrerebbe essere nocivo, per poi provare umilmente a pianificare e a costruire dei percorsi il cui esito, molto spesso, dipenderà dal *caso*. Quel che importa, in termini giuridici e di responsabilità, sono del resto i *mezzi*, essendo difficile poter vincolare ad un determinato *risultato* chi (il banditore) non abbia la fisica e giuridica possibilità di dominare territori e società (il caos).

2. *L'oggetto e i contenuti. La dimensione dei progetti, l'urbanistica tattica, le persone, gli animali e le cose*

È opportuno, prima ancora di esaminare quali possano essere i soggetti promotori delle rigenerazione, effettuare un breve accenno alle caratteristiche intrinseche e ai possibili contenuti (*quid*) dei progetti.

Una prima classificazione, ragionando in termini meramente *quantitativi*, può essere effettuata avendo come riferimento le *dimensioni* del progetto. Vi sono iniziative che coinvolgono territori estesi, molti attori, presuppongono interventi impattanti su svariate aree, richiedono ingenti investimenti. Si pensi a quanto effettuato a Milano in occasione di Expo 2015 (e non solo): il recupero della Darsena, la riapertura del Canale Ticinello, il restauro di vari ponti, la riqualificazione di Porta Nuova, il progetto *City life*. Si tratta di iniziative che, necessariamente, presuppongono e comportano ampie e radicali trasformazioni tanto delle infrastrutture fisiche quanto delle infrastrutture sociali e, a tal fine, sono pertanto richiesti strumenti giuridici vari e complessi, che tengano conto della necessità di dover operare su larga scala, seguendo coordinate spazio-temporali assai estese e quindi non facilmente controllabili.

All'opposto sono rilevabili iniziative dette di micro-rigenerazione, dove la complessità spazio-temporale ed i costi sono ridotti al minimo (non lo è necessariamente la complessità burocratica, che, normalmente, è indifferente alle dimensioni dell'iniziativa)⁸.

Si parla anche, prescindendo dagli aspetti meramente edilizi e per significare come possano esservi strategie rigenerative "leggere" (richiedendo spazi, tempi, dimensioni e costi poco impattanti), di urbanistica tattica⁹.

⁸ La micro-rigenerazione urbana è definita da P. Urbani, *L'Edilizia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 6, 727, come processo partecipativo da parte della collettività alla «*gestione del potere pubblico, per la tutela e la rigenerazione dei "beni comuni" (urbani) ossia di beni funzionali alla collettività, il cui uso trascurato o negletto ben potrebbe rappresentare un'occasione di riappropriazione attraverso la gestione condivisa pubblico-privato: la rigenerazione urbana è oggi, dunque, conditio sine qua non per una "rigenerazione umana"*». Cfr. altresì, del medesimo Autore, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 4, 303 ss. Per quanto concerne le grandi iniziative (aree vaste), d'obbligo è invece il riferimento ai Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, detti P.R.U.S.S.T. (cfr. sul punto A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., 46).

⁹ Per *tactical urbanism* si intende un insieme di azioni, flessibili, a basso costo e a breve termine, nato per promuovere dal basso, attraverso il coinvolgimento dei cittadini, il miglioramento a lungo termine della qualità della vita negli spazi pubblici. Si tratta di una tecnica di trasformazione urbana che trae origine dalla cultura nordamericana. Cfr., per la definizione di urbanismo tattico, G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 65 ss. Si rimanda altresì a M. Lydon, A. Garcia, *Tactical Urbanism. Short-term action for long-term change*, Washington, 2015. Un esempio di urbanistica tattica è il progetto Piazze Aperte del Comune di Milano con il quale sono state (meramente) rinnovate alcune piazze della città ricavando aree pedonali, aree gioco e spazi per eventi.

Naturalmente tra i due opposti si situano la maggior parte delle iniziative normalmente considerate rigenerative.

Sempre seguendo il profilo delle dimensioni, e tenendo conto anche delle diverse caratteristiche fisiche e “quantitative” dei centri urbani, sono quindi possibili infiniti intrecci. Dai grandi progetti nei piccoli centri, alle micro rigenerazioni nelle metropoli, ai progetti di mera rivitalizzazione dei piccoli borghi, la declinazione e la diversa valorizzazione delle estensioni spazio-temporali dei soggetti e degli oggetti non hanno limiti, se non quelli della libertà del legislatore e della discrezionalità del banditore. Con questo si vuol dire che, prescindendo da giudizi di valore, vi possono essere leggi o bandi che valorizzino, via via, in modo alternativo o in simultanea, i grandi interventi nei capoluoghi di regione (degradati), gli *small projects* nelle aree interne, le iniziative di recupero di grandi complessi immobiliari nei piccoli borghi ed altro¹⁰.

Vi sono altresì, in secondo luogo e sempre ragionando in termini, se così si può dire, quantitativi e formali, iniziative che coinvolgono, sotto il profilo dei contenuti, materie e discipline plurime, quali ad esempio ambiente, cultura, istruzione, paesaggio, edilizia, servizi sociali, sport salute e turismo. Si pensi al recupero e alla gestione, ad opera di una cooperativa sociale di tipo *b*¹¹, di un piccolo parco storico nel quale poter effettuare visite didattiche e attività *open air* di vario genere.

Altri interventi possono invece essere più semplici (ma non necessariamente più piccoli in termini dimensionali o di minor pregio), avendo per esempio come

¹⁰ Sotto il profilo normativo e finanziario, si veda il D.P.C.M. 21 gennaio 2021 recante “Assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale” (emanato ai sensi dell’art. 1, commi 42 e 43, legge 160/2019).

Cfr. poi i bandi pubblicati tra i quali si citano l’Avviso pubblico del Ministero della Cultura per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell’ambito del PNRR o, ancora, l’Avviso pubblico del Ministero della Cultura e della Regione Emilia-Romagna per la presentazione di proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico rurale, sempre nell’ambito del PNNR (per i contenuti si rimanda ai seguenti link: <https://cultura.gov.it/borghi> e <https://patrimonioculturale.regione.emilia-romagna.it/avvisi-e-bandi/pnrr-rurale>). Si veda, altresì, l’Avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse ai fini dell’acquisizione di immobili da parte di un fondo immobiliare operante nel settore del turismo finanziato con risorse del PNRR, volto a sostenere lo sviluppo turistico prevalentemente nelle zone economicamente più svantaggiate e a valorizzare e/o riconvertire immobili pubblici in strutture ricettive, anche valutando potenziali iniziative con l’Agenzia del Demanio e/o le autorità regionali e comunali (<https://www.cdpisgr.it/static/upload/681/68178f134c3e1475b0d0f25aab3149dc.pdf>).

¹¹ Ai sensi dell’art. 1 legge 381/1991 (Disciplina delle cooperative sociali) le cooperative di tipo *b* «hanno lo scopo di perseguire l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini attraverso: [...] *b*) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate». A differenza delle cooperative di tipo *a* (socio-educative-assistenziali) possono quindi svolgere qualsiasi attività purché la stessa sia finalizzata al reinserimento (sociale, lavorativo [...]) dei soggetti svantaggiati.

presupposto una sola delle materie di cui sopra (il recupero edilizio di un immobile, magari grande, abbandonato in una zona degradata).

Una terza classificazione, in relazione al contenuto e seguendo un profilo dinamico, può essere proposta avendo come riferimento il *tipo* di attività espletata. È cioè possibile, usando gli esempi sopra effettuati, distinguere tra attività costruttiva (ora preferiamo usare i termini meno impattanti di recupero e riqualificazione) e attività di tipo gestionale. Si tratta pur sempre di un *facere* ma, nel primo caso, la prestazione ha o dovrebbe avere un termine breve e determinato e l'esito della rigenerazione (un'opera) dovrebbe essere acclarato alla fine da un collaudo, mentre nel secondo caso l'attività, essenzialmente un servizio, dovrebbe essere verificata giorno dopo giorno, nel suo svolgersi quotidiano e non solo alla fine.

Naturalmente anche in questa ultima ipotesi gli intrecci sono vari e declinabili secondo i ben noti (ma non semplici) parametri della concessione e del partenariato¹²: vi possono essere cioè iniziative dove alla gestione si accompagni una modesta attività ricostruttiva ed altri interventi dove invece prevalga la parte costruttiva, pur essendo presenti obblighi gestori. Parimenti in questi casi il tempo e lo spazio, in termini quantitativi, giocano un ruolo fondamentale nella differenziazione delle iniziative. È ben diverso infatti un partenariato avente contenuto rigenerativo di lunga durata rispetto ad un intervento puntuale destinato ad esaurirsi in tempi e spazi contenuti.

Una quarta classificazione, ricavabile dalla precedente ma seguendo questa volta un profilo statico, può quindi essere ricavata avendo come parametro il cono di incidenza dell'attività. Vi possono cioè essere interventi che influiscono essenzialmente e prevalentemente, in tutto o in parte (le possibilità e le declinazioni sono varie) su: - beni inanimati, materiali ed *immobili* e cioè su terreni ed edifici di appartenenza pubblica e privata (oggetti tendenzialmente "passivi"); - soggetti "materiali" *mobili* e cioè persone e animali¹³, potenzialmente attivi e par-

¹² Il concetto di partenariato (un tempo suddiviso in contrattuale e istituzionale) è stato ormai radicalmente "riscritto" ad opera del Codice dei contratti pubblici. Per un approccio complessivo al tema si rimanda a R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011; M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. V, Milano, 2019, in particolare parte XIV, 207 ss. Per una disamina del partenariato sociale cfr. da ultimo J. Vavalli, *Il partenariato quale espressione del diritto amministrativo paritario: proposte per un inquadramento giuridico dell'istituto*, in *Dir. Amm.*, 2022, 1, 215 ss. Per un commento ad un recente esempio di partenariato pubblico privato, nell'ambito della realizzazione del Polo Strategico Nazionale previsto dal PNRR, cfr. G. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 6, 703 ss.

¹³ Da quando la tutela degli animali è entrata in Costituzione, è pensabile che anche nel nostro paese inizieranno a fiorire studi sull'argomento. Ciò anche per recuperare il tempo perduto rispetto al quadro internazionale dove il tema, a partire dalle sempre illuminanti intuizioni di Martha Nussbaum (dalle prime pubblicazioni alla fine degli anni Ottanta in poi in molti dei suoi libri si lamenta la mancata considerazione delle relazioni tra umani e animali non umani), è variamente discusso. Si pensi ai numerosi (all'estero) centri di studio sui diritti degli animali quali il Cambridge Centre for Animal Rights Law (<https://animalrightslaw.org/>),

tecipi, in termini di reciprocità, alle diverse iniziative, non solo destinatari passivi delle stesse; - beni *immateriali*, culturali o meno (in questo caso l'attività, per essere considerata rigenerativa, deve però avere comunque una sua materialità, una certa visibilità, per essere verificata).

La nozione di bene (*res*) ci porta ad una quinta elencazione basata sulla valorizzazione del regime proprietario. Sotto questo profilo le attività rigenerative possono avere ad oggetto beni di: - tutti (beni comuni); - nessuno (*res nullius*); - privati; - enti pubblici; - comunità e/o soggetti misti od ibridi.

Seguendo invece un approccio di tipo qualitativo e volendo partire anche dallo stato (supposto, in quanto si tratta pur sempre di valutazioni soggettive) dei beni e delle conseguenti possibili azioni, si può introdurre una sesta classificazione così, grosso modo, riassumibile in modo binario: - i beni che si trovino in pessime condizioni devono essere (o *demoliti* o *curati*, restaurati e/o ristrutturati e, in sintesi, recuperati¹⁴; - quelli che si trovino in buono stato devono solo essere conservati, casomai riqualificati e, in ogni modo, *valorizzati*.

In tal senso, qualora si volesse attribuire all'attività rigenerativa una valenza autonoma, sarebbe d'uopo attingere e prendere spunto, per verbi, aggettivi e terminologia varia, dalle quattro macro-tematiche (e discipline) maggiormente vicine e cioè ambiente, servizi alla persona, urbanistica-edilizia, cultura e paesaggio (in realtà, come si vedrà, anche il Codice dei contratti pubblici tratta incidentalmente della materia).

Altro riferimento fondamentale, anche se limitato all'ambito immobiliare (pubblico), sarebbe quindi quello dell'attività di valorizzazione di cui all'art. 1, comma 262, legge 296/2006 (programmi unitari di valorizzazione dei beni demaniali)¹⁵, sennonché, come è noto, tutto ciò che, nel nostro paese, è legato a razionali processi di pianificazione *top down*, è destinato ad avere poco seguito.

il Center for Animal Law Studies (Lewis and Clark Law School - https://law.lclark.edu/centers/animal_law_studies/) o, ancora, l'Animal Legal and Historical Center della Michigan State University fondato nel lontano 2002 (<https://msustatewide.msu.edu/Programs/Details/2477>). In Italia, si registrano solo ora i primi master universitari relativi al Diritto e benessere degli animali (Università Bicocca).

¹⁴ Circa i concetti di degrado, di recupero ed altro, è sempre utile rammentare l'impianto (razionalista, pianificatorio) della legge 457/1978 che, nell'art. 27 ("Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente"), prevede una sorta di zonizzazione delle aree degradate e quindi da risanare e nell'art.28 detta norme sui piani (di recupero, appunto). La legge è interessante perché introduce anche strumenti autoritativi. Si prevede infatti (art. 28) che «I comuni, sempre previa diffida, possono provvedere all'esecuzione delle opere previste dal piano di recupero, anche mediante occupazione temporanea, con diritto di rivalsa, nei confronti dei proprietari, delle spese sostenute». Rileva ora come si sia passati dal concetto di degrado urbanistico, proprio della legge 457/1978, a quello di degrado territoriale R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit.

¹⁵ Sull'argomento si veda A. Serra, *Il coinvolgimento di beni culturali nel progetto di recupero degli immobili non più utilizzati dalla Difesa: profili giuridici*, in *Aedon*, 2007, 2, ove si esamina in particolare la promozione di programmi unitari di valorizzazione aventi ad oggetto i beni ex-militari.

Quest'ultima nozione (la valorizzazione) ci rimanda ad una ultima distinzione e cioè a ciò che: - in astratto, potrebbe essere, per far spazio al nuovo, demolito e cancellato (la logica del piccone risanatore); - non può invece che essere (per motivi culturali e sociali e per l'emergere di una nuova sensibilità urbanistica) curato, restaurato e quindi, seppur in diversi modi, promosso.

In conclusione: classificazioni e intrecci, riferibili al *quid*, potrebbero continuare, specialmente con riferimento ai contenuti specifici delle iniziative e alla qualità intrinseca dei beni (per esempio discorrendo di cosa sia una zona *derelicta* piuttosto che una area degradata o insicura, di che cosa possa intendersi per decoro, per sicurezza...¹⁶), ma tutto questo ci porterebbe lontano, al di fuori dei perimetri formali del discorso giuridico e quindi verrà tralasciato, fermo restando che, come già accennato, il dare aggettivi e nomi alle cose non è comunque mai un'attività neutra, inutile o scevra da responsabilità. Si tratta infatti pur sempre, per ripetere un esempio già effettuato, di decidere chi possa rientrare o meno nei perimetri di un bando volto ad attribuire ingenti finanziamenti per interventi di rigenerazione.

3. *I soggetti*

L'individuazione dei soggetti che potrebbero rendersi protagonisti dei processi rigenerativi è relativamente e apparentemente più semplice, posto che, in astratto, basterebbe menzionare il termine *tutti* e, in concreto, sarebbe sufficiente adeguarsi alle previsioni dei bandi di interesse.

Se insomma il perimetro dell'oggetto è spesso (per vari e legittimi motivi) indeterminato, quello dei soggetti sembrerebbe invece più facilmente determinabile.

In realtà, volendo andare al fondo della questione, anche la delimitazione dei soggetti potrebbe assumere connotati problematici. Occorre insomma, ancora una volta, effettuare delle distinzioni concettuali.

In altre parole. Se e nella misura in cui l'attività rigenerativa dovesse essere considerata ascrivibile ai diritti-doveri di cui – per esempio – all'art. 2 della Costi-

Cfr. altresì, in generale, A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008. Per quanto riguarda, invece, la valorizzazione di beni e spazi urbani, si rimanda da ultimo a G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.* 2021, 2, 475 ss.

¹⁶ In materia di decoro e sicurezza molto hanno discusso (e a volte fatto, bene o male) i Sindaci (le note *querelle* sui poteri rivendicati dagli stessi anche mediante un uso disinvolto delle ordinanze sindacali). I concetti in questione sono poi, in modo più o meno enfatico, descritti e "normati" nei vari regolamenti comunali (a partire dai regolamenti urbanistici ed edilizi). Devono in ogni caso ricordarsi le norme statali vigenti contenute nel D.L. 14/2017, convertito in legge 48/2017, contenente *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*. Sull'argomento si veda P. Gonnella, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana. Decoro versus Dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 1, 59 ss. Cfr. altresì A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 1, 31 ss.

tuzione, la stessa non potrebbe essere limitata o preclusa: anche i minori e gli stranieri potrebbero essere in astratto, pur se in diversi modi, coinvolti. In tale prospettiva leggi che limitassero la capacità e la legittimazione ad operare potrebbero essere considerate illegittime costituzionalmente (anche per la violazione dei principi di cui all'art. 3 Cost.). Lo stesso (illegittimità, derivata o meno, a seconda della natura del bando) dicasi per bandi estremamente – sul punto – selettivi che, alternativamente, escludessero determinati soggetti (per esempio le ditte *for profit*)¹⁷ o favorissero particolari categorie (per esempio gli operatori del territorio rispetto a chi fosse estraneo al circondario).

È questa la prospettiva di apertura indiscriminata adottata per esempio dai promotori dei regolamenti sui patti di collaborazione. I patti, infatti, possono essere stipulati, nella sostanza, davvero da *tutti* (individui, comitati spontanei, fondazioni, enti pubblici, enti del terzo settore, imprese for profit...).

Se invece l'attività in questione dovesse essere considerata come un servizio pubblico da esternalizzare, i relativi bandi, in quanto espressione del potere pubblico e pur sempre nei limiti della ragionevolezza e delle *discipline di settore*, potrebbero "operare" in modo selettivo già a partire della predefinizione dei soggetti da ammettere.

Quest'ultimo aspetto, e cioè la necessità di considerare, per quanto concerne la delimitazione dei soggetti, le discipline speciali, o sezionali che dir si voglia, è di estremo rilievo. Si pensi alle consistenti agevolazioni assecondate, per quanto riguarda le attività rigenerative, *solo* ai soggetti del terzo settore (ets), dall'art.71 del D.Lgs. 117/2017¹⁸.

Con questo si vuol dire che vi sono importanti codificazioni *settoriali*, quali ad esempio i codici del terzo settore, dei beni culturali, dei contratti, che, pur

¹⁷ La possibilità di escludere soggetti *altri* o meglio di riservare una selezione solo ad un particolare tipo di imprenditore è prevista, in linea generale, solo per le cooperative di tipo *b* (cfr. art. 112 del Codice dei contratti pubblici, anche per le gare di importo comunitario).

¹⁸ Tra le agevolazioni di cui all'articolo in esame si ricordano: - la compatibilità delle sedi degli enti del terzo settore e dei locali ove vengono svolte le relative attività istituzionali con tutte le destinazioni d'uso omogenee, a prescindere dalla destinazione urbanistica (comma 1); - la possibilità per gli enti pubblici di concedere in comodato beni mobili ed immobili agli enti del terzo settore per lo svolgimento delle attività istituzionali, con onere a carico di detti enti per quanto riguarda gli interventi di manutenzione ecc.; - la possibilità di dare in concessione, a canone agevolato, i beni culturali di proprietà degli enti pubblici ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario. Per una disamina delle deroghe previste dalla norma in questione in relazione ai processi rigenerativi urbani ad opera del terzo settore, ci si permette di rinviare a P. Michiara, *Religione, urbanistica e terzo settore. Destinazioni d'uso in deroga, attività consentite e rigenerazione urbana nell'ermeneutica dell'art. 71 del D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del terzo settore)*, *Munus*, 2022, 1, 205 ss. In generale, sulle destinazioni d'uso, cfr. S. Amorosino, *Le destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 250 ss.; A. Rallo, *Attività edilizia e destinazione d'uso*, in M.A. Sandulli, M.R. Spasiano e P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Napoli, 2007; G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 409 ss.

trattando a volte di attività ed oggetti simili (le attività di rigenerazione, riqualificazione e valorizzazione sono comuni ai tre codici), prevedono differenti capacità e “legittimazioni” (attive) in capo a diversi soggetti.

Il D.lgs 117 citato, come si è detto, rispolverando quel che in altre sedi è contestato e cioè la logica degli albi, limita infatti il tutto ai soggetti che siano iscritti in un determinato Registro¹⁹.

Il D.Lgs. 52/2016, negli art. 19 (sponsorizzazioni) e 20 (opere pubbliche a spese del privato), non pone invece limitazioni di sorta circa la natura giuridica dei soggetti promotori. Per le concessioni e il partenariato si riferisce alle nozioni larghe di operatori economici di cui alle direttive comunitarie di ultima generazione. Nell’art. 189 (interventi di sussidiarietà orizzontale) si valorizzano quindi rispettivamente i cittadini residenti (comma 1) e i cittadini organizzati (comma 2). Altra e diversa disposizione è contenuta nell’art. 190 (il famoso baratto amministrativo) dove si menzionano i cittadini singoli o associati individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale²⁰.

Il D.Lgs. 42/2004, nell’art .6 (valorizzazione) nomina, a sua volta, i soggetti privati singoli o associati e, nell’art. 112, comma 5, “appositi soggetti giuridici” che potrebbero essere costituiti con il concorso tanto di enti pubblici quanto di privati. A tali particolari soggetti “possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l’intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto”. In tale contesto dimensione proprietaria e mera vocazione rigenerativa (purché senza scopo di lucro) dovrebbero convivere in armonia.

Ebbene, considerato altresì che, come è noto, anche le regioni, pur non essendo di per sé titolate ad intervenire sulle fonti del diritto privato-commerciale, tendono comunque anch’esse ad esercitare la propria creatività evocando o inventando figure soggettive operanti negli ambiti di riferimento della rigenerazione (si pensi alle cooperative di comunità), ne consegue come effettivamente la disamina degli aspetti soggettivi non sia poi così semplice.

Ciò, a ben vedere, anche in considerazione della circostanza che, almeno in alcuni settori, vi può essere una sorta di ricercata (in quanto positiva) con-fusione

¹⁹ È infatti richiesta agli enti del terzo settore, obbligatoriamente per essere classificati tali, l’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore (Runst). Per una disamina di tale “strumento” cfr. P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021, 91 ss. Ci si permette altresì di rinviare a P. Michiara, *L’ordinamento giuridico del Terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2019, 2, 472 ss.

²⁰ Il baratto amministrativo è approfondito da R. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni la rigenerazione urbana*, cit., 61 ss.

tra soggetto ed oggetto. Se cioè nell'ambito di iniziative a forte impatto economico-costruttivo, quale ad esempio il restauro e la ristrutturazione di un bene immobiliare culturale di grandi dimensioni, può essere indifferente la natura del soggetto privato che finanzia e realizza il tutto (si tratta pur sempre di un rapporto attivo, tanto per la p.a. quanto per la collettività), quando si tratti invece di attività ad alto contenuto sociale e di un contratto passivo (spesa di denaro pubblico), è possibile che l'efficienza e l'efficacia dell'iniziativa dipendano proprio dalle particolari caratteristiche (e dalla natura funzionalizzata) del soggetto proponente ed attuatore²¹.

Finanziare una piccola cooperativa sociale o una fondazione, nata in un quartiere disagiato ad opera del volontariato di prossimità ed avente come oggetto (e funzione) appunto la rigenerazione urbana e sociale di detta specifica zona, costituisce insomma, già di per sé, un buon inizio, quasi un risultato²². Di norma si finanziano infatti rinomate cooperative "esterne" proprio affinché le stesse semplicemente travasino stimoli e competenze necessari per trasformare gli assistiti autoctoni in attori economici promotori del benessere locale. In tale contesto la creazione di un particolare oggetto-soggetto, per esempio un negozio di vicinato gestito da una cooperativa di tipo *b*, può costituire insomma l'obiettivo della finanziata (ed affidata a terzi) attività di recupero di un rione abbandonato.

In estrema sintesi. In astratto, e tralasciando in questa sede la tematica dei rapporti dialettici – per quanto concerne il governo del territorio – tra Stato, regioni ed enti locali, si rammenta che ogni soggetto potrebbe farsi promotore, finanziatore, attuatore di iniziative di rigenerazione.

Enti pubblici, locali o meno, privati, singoli o associati, proprietari o meri cittadini attivi privi di beni, soggetti *profit* (si pensi al nuovo campo della responsabilità sociale d'impresa) ed enti *no profit* (registrati o meno in albi) hanno insomma, estremizzando, tutti indifferentemente il potere-dovere di svolgere attività rigenerativa dei più diversi generi. Ciò a condizione che, come è oggi d'uso dire, non si creino danni di sorta all'ambiente (*Do No Significant Harm*)²³.

²¹ Sulla funzionalizzazione dei soggetti che compongono il terzo settore si rinvia a P. Michiara, *Il terzo settore come munus*, in *Munus*, 2013, 3, 549 ss. Cfr. altresì, più in generale, L. Gori, *Terzo Settore e Costituzione*, Torino, 2022 e A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, 2020.

²² Un bell'esempio in tal senso è costituito dall'iniziativa dell'impresa sociale Dalla Parte dei Bambini di Napoli che ha costituito la Fondazione Quartieri Spagnoli onlus FOCUS per la realizzazione del progetto di rigenerazione urbana avente ad oggetto l'ex Istituto Montecalvario presso i Quartieri Spagnoli. Cfr. <https://www.foqusnapoli.it/>.

²³ In base al principio *Do No Significant Harm* (DNSH) gli interventi previsti dai PNRR (Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza) nazionali non devono arrecare alcun danno significativo all'ambiente. Il rispetto di tale principio, da dimostrare a cura degli Stati membri, è fondamentale e necessario per accedere ai relativi fondi. Per una lettura complessiva del PNRR cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss. Per una disamina dei problemi inerenti al Piano si rimanda a L. Fiorentino, *Il Piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 6, 689 ss.

In concreto occorrerebbe comunque ed invece, in base al diritto positivo da una parte e a ragioni di opportunità e convenienza dall'altra (non tutti hanno le medesime funzioni e capacità), distinguere e selezionare, di volta in volta, esercitando una prudente discrezionalità, i vari soggetti. Il fatto che sia possibile, per esempio, emanare bandi riservati per le cooperative di tipo *b* (soggetto per definizione e struttura intrinseca vocato alla rigenerazione di cose e persone), non significa insomma che ogni attività debba essere sempre e comunque affidata in modo riservato alle cooperative di tipo *b*²⁴.

4. *Gli spazi e i tempi. Dai "luoghi terzi" al "terzo paesaggio"*

È opportuno ora esaminare, mettendo in relazione le coordinate spaziotemporalmente ed i rispettivi limiti e confini, in quali luoghi (*ubi*) e con quali prospettive di durata (il *quando*, gli inizi, la fine...) possano essere intrapresi i processi di rigenerazione²⁵.

Tenendo presente la pluralità di leggi, norme di vario genere, bandi e prassi, è possibile effettuare una prima macro-distinzione tra ciò che sia *urbanizzato* e ciò che non lo sia.

Questo non significa che i luoghi non urbanizzati debbano sfuggire all'intervento rigenerativo, ma solo che l'attività, in tale contesto, sarebbe riferibile al diverso ambito della rinaturazione o rinaturalizzazione che dir si voglia²⁶, quin-

Sul principio DNSH in particolare, invece, cfr. A.S. Bruno, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, 2022, 8.

²⁴ Come già accennato, ai sensi dell'articolo 112 D.Lgs. 50/2016, le stazioni appaltanti possono ora riservare il diritto alla partecipazione alle procedure di appalto e a quelle per le concessioni, anche sopra soglia, ad operatori economici, cooperative sociali o loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione professionale e sociale delle persone con disabilità o svantaggiate, quando *almeno* il 30 per cento dei lavoratori sia composto da soggetti con disabilità o svantaggiati. Sull'argomento e sui riflessi che tale privilegio può determinare nell'ambito del diritto della concorrenza, cfr. P. Michiara, *Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i "regimi particolari" nel D.Lgs. 50/2016* in C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Napoli, 2017, 236 ss.

²⁵ Sempre molto attuali, in relazione al discorso sulla "territorialità" (positiva e negativa) e sui confini, sono le considerazioni di M. Cammelli, *Introduzione*, in M. Cammelli (a cura di) *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 9 ss., ora in C. Barbati, M. Dugato, G. Piperata (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, 2019, 493 ss.

²⁶ Rinaturazione e rinaturalizzazione sono concetti non ancora sviluppati ed approfonditi sotto il profilo giuridico. Si segnala che la Commissione Europea si era impegnata a pubblicare una proposta in materia di rinaturazione (cd. *Nature Restoration Law*). Tale proposta avrebbe dovuto essere pubblicata entro marzo 2022 ma il conflitto in Ucraina ha fatto sì che la promulgazione di tale normativa sia stata rinviata a data da destinarsi. Nell'ambito dell'ingegneria naturalistica, ed in particolare della riqualificazione fluviale, si precisa che per *rinaturazione* si intende l'insieme di interventi e azioni diretti a ripristinare le caratteristiche ambientali e la funzionalità ecologica di un ecosistema in relazione alle sue condizioni potenziali, determinate dalla sua ubicazione geografica, dal clima, dalle caratteristiche geologiche e geomorfologiche del sito e dalla sua storia naturale pregressa; insomma, un ritorno allo stato originario precedente l'intervento umano. Mentre la *rinaturalizzazione*

di alla disciplina (essenzialmente) dell'ambiente e del paesaggio. Tutto ciò che avvenga al di fuori degli ambiti – più o meno densamente – popolati, quindi nei beni naturalistici (monti, boschi e foreste, fiumi e laghi...)²⁷, non dovrebbe pertanto essere ascritto alla materia in esame.

È invece riferibile alla (comune) nozione rigenerativa ciò che rientri nei *centri, abitati*, di borghi e città, piccole o grandi, storiche meno, situati in aree *interne*²⁸ o, viceversa, di pianura.

Il primo limite interno è quindi costituito, in termini giuridici e ragionando in una prospettiva *orizzontale* (cartografica), dalla nozione di centro abitato ricavabile, in linea generale, dal Codice della Strada²⁹ e, in particolare, dai vari strumenti di pianificazione e di regolamentazione urbanistico-edilizia locale.

Il secondo e vero confine, quel che divide realmente il mondo dell'uomo moderno da quello dove domina la natura (anche se governata, ancora una volta, dall'uomo³⁰), è costituito invece dal limite del territorio urbanizzato, da quel limite cioè che, di norma, sono le stesse comunità locali a delineare³¹.

è rappresentata da interventi limitati ad una ricostruzione fisionomica naturale, senza l'intenzione di ripristino dell' *habitat* naturale. Si rimanda, in tal senso, agli studi dell'ENEA, in particolare M. Bucci, A. Novegno, *Rinaturazione ed ingegneria naturalistica*, in *Energia, Ambiente, Innovazione*, 2004, 3, 56 ss., e del CIRF, Centro Italiano per la Qualificazione Ambientale (<https://www.cirf.org/it/home/>). Per un esempio di rinaturazione, si cita il progetto di "Rinaturazione dell'area del Po", inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato da Ministero della Transizione Ecologica, regioni interessate (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna), A.I.Po (Agenzia Interregionale per il Po) e Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po.

²⁷ La materia dei beni naturalistici è ora assai meno frequentata rispetto a quella della rigenerazione urbana. Ci si può riferire, per una disamina dell'argomento con riferimento ad una particolare categoria di beni naturalistici, ad A. Crosetti, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, in *Aedon*, 2020, 1. Cfr. altresì N. Carrara, R. Marcucci, P. Nicolosi, *La dimensione giuridica dei beni naturalistici: un patrimonio ancora misconosciuto*, in *Museologia Scientifica*, 2019, 20, 20 ss.

²⁸ Il tema delle aree interne è divenuto di grande rilievo nel momento in cui, al di là delle definizioni giuridiche, si è iniziato a finanziare il recupero e la valorizzazione delle stesse. Si veda la cd. Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), vale a dire una specifica politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale volta a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese. Per un approfondimento, cfr. il link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>. In dottrina, si veda A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, 3.

²⁹ Il Codice della strada di cui al D.Lgs. 285/1992 definisce centro abitato l'«insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada.» La delimitazione dei centri abitati spetta ai comuni ai sensi del successivo art. 4 del Codice della strada.

³⁰ Sul rapporto uomo-natura, ma anche in relazione al rinnovato interesse per animali e ambiente in base alla recente riforma costituzionale, si veda la ricostruzione critica, con suggestive e acute premesse filosofiche, di P.L. Portaluri, *Lichtung und lichtmenschen. Diritto del selvaggio totalmente altro*, in *Nuove Autonomie*, 2022, 2, 695 ss.

³¹ La nozione e la delimitazione del territorio urbanizzato si rinvencono nelle varie leggi regionali in materia di urbanistica. Ad esempio, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, l'art. 32 della L.R. 24/2017 prevede che il perimetro del territorio urbanizzato sia individuato nel P.U.G. e comprenda: «a) le aree edificate con continuità a prevalente destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici comunque denominati, i parchi

Hanno invece una valenza più qualitativa che spaziale le nozioni di centro (storico³²) e periferia³³ (nella vulgata, in quanto tale, sempre da risanare). Del resto a volte il luogo definito giuridicamente come storico non è al centro del territorio urbanizzato, e quindi la periferia non è propriamente ai margini.

Le nozioni e le relative delimitazioni afferiscono del resto, più che ad una geografia giuridica immodificabile, a soggettive valutazioni su come il *tempo* abbia agito sui beni (arricchendoli di preziosi inserti o viceversa, colmandoli di stravolgenti superfetazioni) e alla vivibilità (o, viceversa, alla desolazione) di determinate aree. Il centro storico, ad esempio, potrebbe essere – come purtroppo sempre più spesso avviene – degradato, abbandonato, quindi da rigenerare, mentre le periferie potrebbero essere, anche in quanto nuove, non necessitanti di costosi interventi di rigenerazione e, in tale prospettiva, potrebbero diventare spontaneamente il nuovo centro (da considerarsi storico con il trascorrere degli anni).

I luoghi della rigenerazione sono quindi quelli che, al di là della destinazione giuridico-formale dei beni e delle aree (agricola, residenziale, produttiva...), della loro utilizzazione *sostanziale* e della precisa localizzazione degli stessi (centro o periferia, purché nei limiti del territorio urbanizzato), siano stati *nel tempo* trascurati o, addirittura, abbandonati.

urbani nonché i lotti e gli spazi inedificati dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; b) le aree per le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative; c) i singoli lotti di completamento individuati dal piano vigente alla data di entrata in vigore della presente legge e collocati all'interno delle aree edificate con continuità o contenerni alle stesse; d) i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in quanto facenti parte di un piano urbanistico attuativo, comunque denominato, attuato o in corso di completamento». Per meglio chiarire, l'articolo in esame precisa poi che non costituiscono territorio urbanizzato le aree rurali, l'edificato sparso e continuo collocato lungo la viabilità ed altro. Il successivo art. 33 della medesima legge regionale detta quindi una serie di prescrizioni riguardanti la disciplina particolare del territorio urbanizzato.

³² L'art. 136, lett. c), D.Lgs. 42/2004 dispone, come noto, che sono oggetto di tutela, quali beni paesaggistici, in considerazione del loro notevole interesse pubblico, «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici». Sulla definizione di centro storico, o meglio sulle difficoltà nell'elaborazione di un concetto individuatore, in particolare nell'ambito dell'urbanistica, cfr. C. Videtta, *I "centri storici" nella riforma del Codice dei Beni Culturali*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 1, 47 ss.; A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in *Aedon*, 2014, S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, 2. Si rimanda altresì a P. Carpentieri, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza mercato*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 2, 425 ss.

³³ Sull'argomento cfr. la compiuta disamina di M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020 e ivi, in particolare, F. Fracchia, *Periferie e sostenibilità ambientale*, 267 ss.; cfr. altresì M. Mazzamuto, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in *Nuove Autonomie*, 2016, 5 ss. Sotto i profili costituzionali, si veda E. Olivito, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2020, 1. Per un approccio teorico complessivo e sociologico, interessanti sono gli spunti di M. Ilardi, *Le due periferie. Il territorio e l'immaginario*, Roma, 2022. In relazione alle periferie non urbanizzate, si veda M. Brocca, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, in *Riv. giur. amb. dir.*, 2020, 4. Circa i fallimenti dell'urbanistica per quanto riguarda le periferie urbane, cfr. E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, 54 ss.

In tale prospettiva il tempo, per assumere una valenza giuridicamente significativa, dovrebbe essere messo in relazione con altri elementi di tipo quantitativo, quali il numero e le dimensioni degli interventi effettuati su di un dato territorio. Un luogo, per candidarsi ad ottenere, con la qualifica di abbandonato/degradato, gli ingenti finanziamenti che si spera possano arrivare con il PNRR, dovrebbe insomma dimostrare di aver potuto godere (solo) di sporadici e economicamente ininfluenti interventi, di essere stato cioè trascurato da *tanto* tempo.

La durata, la continuità, la sporadicità o meno e l'intensità degli interventi, unitamente ad altri indici (invece) qualitativi, dovrebbero insomma contribuire a definire che cosa sia un luogo abbandonato, quindi, da rigenerare.

Quest'ultima considerazione, e cioè quella dei luoghi, potremmo dire, carenziali, dell'assenza o della latenza, ci fornisce l'occasione per arricchire l'analisi mediante l'accenno a un'ulteriore prospettiva e cioè a quella *verticale* (e dei relativi limiti).

Se cioè, fino a questo momento, abbiamo ragionato in termini di orizzontalità dei luoghi (dal centro alla periferia), occorre evidenziare come, essendoci tutti convinti dell'insostenibilità di uno sviluppo in superficie, non si possa trascurare l'importanza del recupero, della rigenerazione e della valorizzazione – a vari fini – di tutto ciò che sia nel sottosuolo o, più semplicemente, al di sotto del piano di campagna.

A prescindere cioè dalla verticalità, tradizionalmente intesa, verso l'alto, per esempio dei grattacieli (il mito delle città dense e compatte, che sale *usque ad sidera*, la cui sostenibilità è, nel nostro paese, ancora tutta da verificare), si allude cioè al fatto che vi è un enorme patrimonio sotterraneo ancora tutto da scoprire, quindi da conservare e valorizzare a fini rigenerativi. Non vi è, infatti, centro urbano che non possa vantare beni – non solo archeologici – da recuperare in tal senso. Dagli antichi acquedotti o ponti sommersi, ai vecchi bagni o alberghi diurni, alle gallerie, vi sono insomma svariate occasioni nelle quali, non solo a fini turistici-culturali, si potrebbe esercitare, se adeguatamente sostenuta, la capacità innovativa dei *place-makers*³⁴.

Sennonché, mentre per lo spazio sovrastante, areo, da occupare e/o rigenerare, le norme, i limiti e i vincoli (anche di tipo meramente economico) e il dibattito paiono essere sufficienti o comunque esistenti, per quanto concerne invece la città sotterranea sembra che, a fronte di molti evidenti problemi (di tipo ambientale, archeologico...), gli studi giuridici siano ancora scarni³⁵.

³⁴ Ha sviluppato in modo originale e accattivante il tema Elena Granata, *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo*, Torino, 2021. L'approccio tecnico dell'urbanista si pone in questo caso *a servizio* (in modo critico e non velleitario) dei costruttori dei "buoni" luoghi.

³⁵ Gli studi sono stati sviluppati in quegli ordinamenti ove le città sotterranee (ad esempio Montréal o Helsinki) sono realtà.

A questo punto, non volendo entrare nell'intrinseco dei predetti peraltro suggestivi problemi, non resta che effettuare alcune brevi considerazioni di chiusura del paragrafo.

Si può senz'altro affermare come spazi e tempi della rigenerazione siano estremamente connessi, non essendoci un luogo che, in assoluto, per definizione e a prescindere dal tempo (della cura) che allo stesso sia stato o meno dedicato, possa considerarsi abbandonato.

Ciò non toglie che, ragionando anche in termini deontici, se poco tempo venisse speso per un determinato luogo, lo stesso, per non aggravare la posizione del debitore (lo stato finanziatore), dovrebbe comunque cooperare o almeno reclamare. Diversamente argomentando si incentiverebbero veri e propri fenomeni di *moral hazard*, verrebbero cioè favoriti i territori irresponsabili, a danno di quelli in grado di sostenere il peso della sussidiarietà.

La connessione è altresì evidente anche in relazione agli altri elementi sino a questo momento esaminati ed è plasticamente rappresentabile utilizzando la nozione di *tiers lieux* (ancor prima denominati *third places*)³⁶, dove oggetti e soggetti, spazi e tempi, si densificano sino a compenetrarsi, confondendosi. In questi luoghi, solitamente vecchie industrie urbane abbandonate³⁷ e quindi riadattate: - non vi sono distinzioni nette tra i tempi dell'ozio e quelli del negozio (*smart working*), tra soggetti *profit* e *no profit*, tra pubblico e privato, tra spazi verdi e di sva-

Si rimanda, nel nostro ordinamento, all'impianto tradizionale (ed ormai del tutto teorico) dell'art. 840 c.c. ai sensi del quale «La proprietà del suolo si estende al sottosuolo, con tutto ciò che vi si contiene, e il proprietario può fare qualsiasi escavazione od opera che non rechi danno al vicino. Questa disposizione non si applica a quanto forma oggetto delle leggi sulle miniere, cave e torbiere. Sono del pari salve le limitazioni derivanti dalle leggi sulle antichità e belle arti, sulle acque, sulle opere idrauliche e da altre leggi speciali. Il proprietario del suolo non può opporsi ad attività di terzi che si svolgano a tale profondità nel sottosuolo o a tale altezza nello spazio sovrastante, che egli non abbia interesse ad escluderle».

³⁶ Il concetto di *third place* è stato introdotto negli anni Ottanta dal sociologo R. Oldenburg, *The great good place. Cafes, coffee shops, bookstores, bars, hair salons, and other hangouts at the heart of a community*, New York, 1989. In aggiunta alla casa (First Place) e all'ufficio (Second Place) vi sarebbe un *tertium genus*, rappresentato dai luoghi accoglienti in cui i cittadini passano il loro tempo a lavorare, incontrarsi, riunirsi etc. L'argomento è stato poi ripreso parlando dei cd. *tiers lieux*, definiti come «espaces de rencontre favorisant les échanges, la socialisation, la communication et les actions ou interactions réciproques susceptibles de faire émerger une communauté». Sull'argomento, cfr. G. Krauss, D.G. Tremblay, *Tiers-lieux. Travailler et entreprendre sur les territoires: espaces de coworkings, fablabs, hacklabs...*, Presses universitaires de Rennes et Presses universitaire du Québec, 2019, ove si esaminano in particolare, quali tiers-lieux, gli spazi per il co-working. *Sui tiers-lieux* si rimanda altresì alla definizione data dal Ministero della coesione territoriale francese (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/tiers-lieux>), secondo il quale: « Pour pallier l'isolement et dynamiser leur territoire, des citoyens créent depuis des années des tiers lieux afin de développer le « faire ensemble » et retisser des liens. Ces lieux sont des acteurs centraux de la vie de leurs territoires. Leurs activités, bien plus larges que le coworking, contribuent au développement économique et à l'activation des ressources locales ».

³⁷ Per una disamina del tema, affrontato anche dalla giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Milano, 21 febbraio 2021, n. 371), cfr., fra gli altri, P. Urbani, *Il recupero dei beni immobili dismessi tra premialità e consumo di suolo. Il caso del p.g.t. di Milano e la legislazione lombarda in materia di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 2, 248 ss.

go e uffici, tra sacro e profano; - gli scambi sono sì commerciali ma anche relazionali e solidali (commercio equo e solidale); - tutto può essere condiviso (*sharing economy* e *coworking*); - le destinazioni, le attività e gli usi sono plurimi, cangianti, sovrapposti (da un'attività formativa e sociale di un *fab lab* possono nascere *start up*); - persone, spazi e tempi dovrebbero essere vocati all'inclusione, alla circolarità, alla promozione della diversità e quindi dell'innovazione sociale; - la digitalizzazione annulla lo spazio-tempo (si è connessi in tempo reale con tutto il mondo) .

In pratica, nei medesimi ristretti spazi tutti potrebbero svolgere attività, dei generi più diversi, rilevanti economicamente o meno, in simultanea: una sorta di buco nero nel quale appunto ogni cosa si addensa.

Si tratta di prassi rigenerative, il più delle volte lodevoli (in termini di amministrazione di risultato) e assai frequenti più nelle grandi città che nei piccoli centri, estremamente difficoltose non solo per lo studioso di diritto amministrativo che fosse affezionato alle tradizionali nozioni di zone omogenee, destinazioni d'uso, standard urbanistici, ma anche per il giurista *tout court*, che, abituato ad ordinare la realtà secondo parametri predefiniti e statici, non riuscisse a isolare e fermare con un'istantanea il (dinamico e complesso) caso da inquadrare giuridicamente.

È interessante constatare come la predetta nozione sia, pur se assonante, opponibile – in quanto *in parte* “uguale e contraria” – a quella di terzo paesaggio³⁸.

Quest'ultimo, ad esempio il terreno in attesa di una destinazione o in attesa dell'esecuzione di progetti sospesi per ragioni finanziarie o per mancanza di decisioni politico-amministrative, è infatti ciò che: - resta senza voce; - appare come privo di vita e di dinamiche destinazioni; - non si preoccupa del tempo che scorre invano, accettando la dispersione; - non conosce concentrazione di attività, scopi, interventi, soggetti; - lascia che tutto capiti, essendo indifferente non solo alla pianificazione ma anche ai concetti di progettualità (urbanistica o sociale che dir si voglia), economicità, efficienza, efficacia, decoro, ricucitura (delle periferie). Sono gli spazi che non vorrebbero essere normati, rigenerati e valorizzati, dove la natura agisce in modo libero e disordinato, senza produrre utilità: il verde urbano abbandonato³⁹, in tale contesto, potrebbe essere un buon esempio di

³⁸ Si tratta di quei luoghi semplicemente “abbandonati dall'uomo”. Così G. Clément, *Manifesto del terzo paesaggio*, Macerata, 2016, 19. Secondo l'Autore «l'uso non istituzionale del terzo paesaggio è da annoverare tra gli usi più antichi dello spazio» (in particolare p. 56). Detto uso, in quanto non compreso in rigidi schemi giuridici predeterminati, favorirebbe l'innovazione.

³⁹ Le città ritorneranno ad essere vivibili quando il verde, ordinato o abbandonato a sé stesso (nel senso di spontaneo), prenderà il sopravvento, direbbe S. Mancuso, *Botanica. Viaggio nell'universo vegetale*, Sanselpolcro, 2021. Sarebbe in realtà sufficiente che venisse presa sul serio la *legge sul verde pubblico* n. 10/2013 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani) che prevede la promozione, da parte di regioni, province e comuni, dell'incremento degli spazi verdi urbani, comprese «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani. Non solo. La medesima legge individua la possibilità, per i comuni, di prevedere strumenti ed interventi per la conservazione ed il ripristino del paesaggio rurale e forestale non urbanizzato di competenza delle amministrazioni comunali. Si tratta di ottimi *desiderata*.

terzo paesaggio. Sono quindi davvero il contrario della rigenerazione o una sua ribelle declinazione?

Ebbene, saranno i bandi o le sempre da più parti auspiccate nuove norme in materia di rigenerazione a stabilire cosa finanziarie o, anche più semplicemente, tollerare, rendendo in tal modo più facilmente agevole per il giurista il compito di sistemazione (postuma) della materia. In un'ottica di circolarità, le sistemazioni aiuteranno (a loro volta) a creare nuovi bandi, a risolvere problemi, a prevenire o ad accompagnare il contenzioso.

5. *Le ragioni e i “nemici” della rigenerazione. Circa la necessaria ponderazione delle posizioni soggettive e degli interessi confliggenti*

Una volta elencati oggetti e soggetti, spazi e tempi, in una prospettiva, come detto, tendenzialmente statica e classificatoria (una sorta di visione ortogonale dell'esistente), è possibile discorrere brevemente del perché (*cur*) della rigenerazione e dei fini alla stessa attribuibili. Il tutto seguendo quindi una prospettiva che potremmo considerare dinamica e teleologica.

In questo caso il compito è, davvero, molto più semplice. È infatti sufficiente richiamarsi alle radici morali (kantiane) dell'Europa (non essendo state quelle cristiane ritenute come dicibili) per sincerarsi come tutto ciò che sia nobile e alto, dal cielo stellato alla legge morale, possa essere considerato come fine – ma anche mezzo – della rigenerazione.

Del resto, è il termine stesso che implica quanto di meglio ci si possa augurare e cioè non tanto e non solo, attraverso la resilienza e la resistenza, la ripresa, ma anche e soprattutto una continua ri-generazione dei territori (abitati). Il tutto a vantaggio delle generazioni future, di coloro cioè che, come disse un noto e saggio capo indiano operando un singolare ribaltamento temporale e di prospettiva, ci hanno concesso in prestito la terra⁴⁰.

In questo contesto, e considerato che non vi è negazionista di sorta che possa ora smentire il punto di non ritorno per quanto concerne lo sfruttamento del territorio e delle materie prime, alcuni imprescindibili principi quali la sostenibi-

⁴⁰ Ci si riferisce alla famosa frase del capo indiano Seattle «La Terra su cui viviamo non l'abbiamo ereditata dai nostri padri, l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli» del 1854, estratta da un più ampio discorso in risposta alla richiesta del Presidente degli Stati Uniti di acquistare le terre sulle quali viveva la tribù dei nativi americani Duwamish.

lità, il divieto di consumo di suolo⁴¹ e il «non lasciare indietro nessuno»⁴² appaiono insomma essere non solo vincoli ma anche mezzi e fini. Il tutto è diffusamente esposto nell'Enciclica *Laudato Si'*⁴³ che, tralasciando posizioni ideologiche o suggestioni meramente «estetiche» (nelle quali talvolta indulgono i sostenitori delle rivoluzioni verdi), ha avuto il merito di fornire una base razionale (e, se così si può dire, costituzionale⁴⁴) in grado di spiegare come: - la devastazione dell'ambiente cagioni un danno diretto essenzialmente ai poveri⁴⁵; - il perché le istanze (e le clausole) ambientali debbano essere quindi un tutt'uno con le esigenze e le clausole sociali⁴⁶.

⁴¹ Il problema del consumo di suolo (verde o agricolo) è ormai un «mantra» ed è compiutamente affrontato (almeno) nella bibliografia menzionata nelle prime note del presente scritto. Il principio in base al quale occorre evitare ulteriori impermeabilizzazioni dei terreni costituisce anche la base delle leggi urbanistiche regionali di ultima generazione (cfr. ad esempio la L.R. Emilia-Romagna, n. 24/2017, artt. 5, 7 e 21). Sull'argomento si rinvia a E. Boscolo, *Leggi regionali di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Milano, 2019, 22 ss. Sul punto, in modo peraltro critico e nell'ottica di valorizzare comunque l'importanza dei percorsi decisionali, è intervenuta anche la più recente giurisprudenza. Si rimanda a T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 marzo 2021 n. 241 secondo la quale la determinazione dell'amministrazione di vietare l'edificabilità di un'area è illegittima laddove basata genericamente sulla necessità di limitare il consumo di suolo senza un'adeguata analisi della situazione esistente ed una idonea istruttoria. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 29 giugno 2020 n. 445 ha rilevato invece come, pur a fronte di una normativa regionale che vieta il consumo di nuovo territorio, sia possibile ammettere la scelta dell'amministrazione di consentire nuovi insediamenti «a fronte di un'articolata soluzione pianificatoria che intende contemperare gli impatti edificatori con le esigenze ambientali». Per una disamina della giurisprudenza sopra citata cfr. F. Follieri, M. Ciraci (a cura di), *La rigenerazione urbana*, in *Urb. e App.*, 2022, 4, 572 ss. In dottrina, si veda A. Calegari, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, cit., 188 ss.

⁴² Il principio «*Leave no one behind*» è alla base dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Il principio è stato ribadito più volte anche dalla Presidente dell'Unione Europea Ursula Von Der Leyen (cfr. ad esempio il discorso sullo stato dell'Unione, 16 settembre 2020).

⁴³ Lettera enciclica *Laudato Si'* di Papa Francesco sulla cura della casa comune, pubblicata nel giugno 2015, avente ad oggetto l'ecologia integrale, la crisi ambientale della Terra e la crisi sociale dell'umanità.

⁴⁴ Non è forse un caso che la tutela dell'ambiente sia stata (espressamente) inserita nella nostra Costituzione a cura dell'art. 1, comma 1, l. cost. 1/2022, solo dopo l'emanazione dell'enciclica papale. Certo è che la tutela dell'ambiente, per essere compresa prima e promossa poi, richiede in un certo qual modo una sorta di supplemento d'anima, come lucidamente evidenziato da F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 1, 15 ss. In generale, sul diritto dell'ambiente, e tenendo conto solo della recente manualistica, cfr. G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018; A. Crosetti, R. Ferrara, C.E. Gallo, S. Grassi, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014.

⁴⁵ Anche il diritto amministrativo, più incline a ragionare di tutto ciò che sia ordinamentale-formale, ha avuto il coraggio di affrontare un tema «scandaloso» come quello della povertà. Si veda la ricostruzione monografica operata da C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021. Lo studio della questione, con particolare riferimento al PNRR, è ora promosso da G. Orientale Caputo e G. Viesti che hanno lanciato una *call for papers* per un numero monografico della rivista *Autonomie Locali e Servizi Sociali* (Il Mulino) dal titolo *PNRR e disuguaglianze: potenzialità e valore di un piano di ricostruzione del paese*, di prossima pubblicazione.

⁴⁶ È del resto quanto espressamente previsto non solo dal diritto comunitario ma anche dalla legge delega in materia di contratti pubblici (n. 78/2022) ove si richiede la definizione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti e dei contratti di concessione nonché di inserire le clausole sociali. Chi scrive nutre però seri dubbi sul fatto che la materia idonea ad unire ambiente e sociale sia quella degli appalti (ma l'argomento ci porterebbe lontano). Sull'argomento si veda

Alla semplicità in questione fa però da *pendant* la difficoltà della effettiva e proficua declinazione dei principi e valori menzionati nei diversi casi concreti.

Soccorre ancora, in questo caso, sia per il legislatore che per l'amministrazione (il citato caso del banditore che debba ordinare fini e requisiti ammissivi, criteri di valutazione e aggiudicazione), quanto accennato in relazione alla necessità di ragionare sul come possa essere esercitata *al meglio* la discrezionalità.

È possibile quindi ragionare, in senso lato, di discrezionalità anche del legislatore, dal momento che lo stesso non è più libero, essendo i fini ed i mezzi sopracitati ormai scolpiti non solo nella Costituzione e nel diritto comunitario, ma anche nella sostanza delle cose. Sarebbe quindi illegittima costituzionalmente una legge che non soppesasse e bilanciasse, in modo ben temperato, i valori, le ragioni e i contenuti in questione.

La legge ed i bandi possono pertanto ora solo interpretare, facendo uso di tutte le possibili sfumature del caso e modulando luoghi e tempi, uno spartito che sembrerebbe dover essere il medesimo.

La differenziazione, essendo impossibile in questo caso ragionare di uniformità, è comunque rintracciabile esaminando *come*: - vengano posti in relazione e declinati mezzi e fini; - vengano ordinate e valorizzate le diverse posizioni soggettive e comparati i vari corrispondenti interessi; - si cerchi di armonizzare la dialettica degli opposti.

Se tutti, per esempio, sono d'accordo sul fatto che non debba, tendenzialmente, essere consumato suolo agricolo, ci si dividerà, oltre che sulle eccezioni e deroghe al principio, sul come ripartire costi e benefici del blocco delle aree disponibili per l'edificazione e in relazione appunto al *modo* di bilanciare le istanze contrapposte.

Risulta a questo punto opportuno rilevare quali possano essere, sempre ragionando in concreto, le ragioni e le legittime esigenze potenzialmente confliggenti. Gli esempi sarebbero infiniti. Ci si limiterà ad una mera, non ordinata, elencazione, liberamente tratta dalla lettura, fra l'altro, della legge sulla tutela e promozione dei piccoli borghi⁴⁷ e della legge dell'Emilia-Romagna sulla tutela e l'uso del territorio⁴⁸.

in generale e di recente la compiuta disamina effettuata da E.Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Napoli, 2021.

⁴⁷ Ci si riferisce alla legge 158/2017 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni).

⁴⁸ Cfr. L.R. n. 24 del 21 dicembre 2017. Per una disamina di tale normativa si veda T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3; G. Pagliari, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 248 ss. e, ivi, altresì, G.F. Cartei, E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, 329 ss. e G. Farri, *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia Romagna n. 24 del 2017*, 433 ss.

In tale prospettiva le posizioni soggettive e i termini che potrebbero entrare in collisione sono: - le generazioni future contro chi deve sopravvivere *hic et nunc*; - i costi elevati del riciclo e delle ristrutturazioni contro i risparmi ottenibili attraverso le nuove e performanti costruzioni; - la precauzione e l'innovazione⁴⁹; - il piano nazionale di riqualificazione dei piccoli comuni contro la necessità di agire invece in modo più duttile e sussidiario (partendo da una pianificazione dal basso); - le deroghe e i progetti sperimentali da una parte, la legalità dall'altra; - la ricettività diffusa e condivisa di vario genere contro la rigidità e i costi degli standard di qualità imposti invece agli imprenditori alberghieri; - le filiere corte tutelate e i principi invece di specializzazione e di libera concorrenza; - l'acquisizione coattiva degli immobili contro la dinamica del libero mercato; - i mercati turistici protetti contro i (meri) mercati non sussidiati; - l'addensamento e il diritto alla visuale libera; - la sostituzione urbana-edilizia contro i diritti dei proprietari; - i mutamenti di destinazioni d'uso liberalizzati e la necessità della pianificazione; - gli usi temporanei contro legalità e pianificazione; - le deroghe alla distanza e il diritto alla privacy; - il negozio e la contrattazione urbanistica da una parte, la legalità e la programmazione dall'altra; - la partecipazione procedimentale diffusa che si scontra con la necessità di rapidamente trasformare e sostituire l'esistente.

Il tutto si arricchirebbe e si complicherebbe se si esaminassero, in tale prospettiva, il Codice del terzo settore (che, in quanto a deroghe a fini rigenerativi, contiene importanti e complesse disposizioni)⁵⁰, la legge sul decoro e la sicurezza urbana⁵¹ e, ovviamente, le varie leggi regionali relative ai settori esaminati. Ma l'argomento, anche in questo caso, ci porterebbe lontano.

Sia sufficiente in questa sede solo menzionare l'importanza e la gravosità del dover ordinare, soppesare e comporre posizioni, valori e interessi. Si tratta di scelte, se non tragiche, sicuramente difficili.

6. *Gli strumenti. Dall'autorità al consenso. La finanza di progetto a servizio della rigenerazione*

Il fatto di esserci soffermati sui fini e sui mezzi (in generale), ci fornisce ora la possibilità di accennare a quello che è un tema fondamentale e cioè a quello delle modalità concrete (*quibus auxiliis, quomodo*), delle procedure e quindi degli

⁴⁹ Circa il carattere innovativo delle azioni collettive urbane cfr. C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 18 ss.

⁵⁰ Si rimanda a quanto già evidenziato nella precedente nota n. 18.

⁵¹ Ci si riferisce al già ricordato D.L. 14/2017 (convertito in legge 48/2017) – cfr. nota 16.

strumenti – umani, materiali e immateriali – con i quali si dipana l’attività rigenerativa.

Si tratterebbe di ragionare degli atti, dei provvedimenti, dei contratti e anche, più in generale, delle risorse attraverso i quali poter ottenere i risultati in tal senso attesi. In pratica, considerato che, come visto, tutti possono essere coinvolti nell’attività in questione e difficilmente una materia o una disciplina potrebbero considerarsi escluse, ne deriverebbe la possibilità di ri-scrivere, alla luce della rigenerazione, un intero manuale di diritto amministrativo.

È pertanto opportuno, in questa limitata sede, provare ad effettuare un’opera di estrema sintesi.

In tale prospettiva, volendo effettuare una prima *summa divisio*, si evidenzia come il tutto potrebbe essere inizialmente ripartito tra strumenti autoritativi e strumenti, di vario genere, che non siano tali.

Volendo invece menzionare termini e nomi (estrapolabili dal comune linguaggio normativo riferibile ai principali mezzi effettivamente esistenti), si potrebbero elencare, senza seguire ordini particolari: programmi, piani⁵², ordini, divieti, prescrizioni, direttive, indirizzi, vincoli, incentivi e agevolazioni di vario tipo, sovvenzioni, deroghe, standard, liberalizzazioni (per esempio di usi), regolazione (sempre di usi)⁵³, beni (utilizzo di beni pubblici), autorizzazioni, concessioni, accordi e appalti, bandi, espropri (il “piccone risanatore”, appunto).

Ebbene, alla prudenza, saggezza e competenza di legislatori (europei, nazionali, regionali) e banditori, è e sarà affidato l’arduo compito di utilizzare e gestire gli strumenti di cui trattasi. Gli studiosi potranno quindi diffusamente analizzare: - *come* saranno adoperati e “miscelati”, nel tempo, detti mezzi; - il rapporto tra *input* e *output*, tra costi, benefici e risultati; - i modi di esercizio della discrezionalità anche alla luce della tradizionale dialettica tra autorità e libertà.

Quest’ultimo aspetto ci permette di rammentare, senza con questo voler diventare dei “queruli della partecipazione”, come in realtà anche gli strumenti autoritativi dovrebbero comunque tener conto della possibilità, offerta in genera-

⁵² Si rammenta come sussistano, sul punto (programmi e piani), un’infinità di norme generali e/o particolari. Rimandando a tale proposito alle opere monografiche citate, risulta comunque utile, a fini meramente espositivi, elencare i seguenti strumenti: piani di recupero (art. 27 ss., legge 457/1978, cfr. anche la nota n. 14 che precede), programma integrato di intervento (art. 16, legge 179/1992), programma di recupero urbano (art. 11 D.L. 398/1993, convertito in legge 493/1993), programma di riabilitazione urbana e programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (rispettivamente art. 27, legge 166/2002 e D.M. 1169/1998). Per una disamina degli strumenti ora citati nonché di quelli individuati a livello regionale, cfr. F. Follieri – M. Ciraci (a cura di), *La rigenerazione urbana*, cit., 575 ss.

⁵³ La regolamentazione degli usi costituisce indubbiamente un campo privilegiato per esaminare il *modo* attraverso il quale si intenda sacrificare (o meno) il diritto dei proprietari e degli utilizzatori a favore di un presunto e più razionale ordine di impronta pubblicistica. Si tratta della tradizionale dialettica autorità libertà. Sull’argomento cfr. S. Villamena, *La liberalizzazione dei mutamenti d’uso (indicazioni metodologiche)*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 1/2, 117 ss.

le dall'art. 11 della legge 241/1990 (ma avversata da organi di controllo e repressivi di vario genere non inclini a valorizzare le negoziazioni)⁵⁴, di ricercare il consenso tanto nella fase endoprocedimentale quanto in quella conclusiva. Il consenso, nella maggior parte dei casi, può infatti contribuire ad ottenere esiti più efficienti rispetto a quanto possa essere assicurato da imposizioni destinate poi a sfociare in lunghi contenziosi.

Quanto sopra (il fatto di dover agire in modo con-corde) è stato del resto, in via generale e se così si può dire, diffusamente normato in due settori strategici per quanto concerne la rigenerazione e cioè il terzo settore e la cultura.

Il Codice del terzo settore prevede infatti quasi esclusivamente strumenti consensuali-partecipativi, a partire dalla co-programmazione, dall'accreditamento, per arrivare alla co-progettazione e alle (ritornate in auge) convenzioni⁵⁵.

Il Codice dei beni culturali ha quindi esaltato il principio del consenso nel momento in cui la tutela ha, volendo enfatizzare, perduto la sua centralità in favore della valorizzazione. Con lo sviluppo di quest'ultima funzione/servizio si è infatti registrata una rapida dilatazione del momento consensuale attestata dalla frequenza con la quale nel Codice ci si appella, tanto per la tutela quanto per la valorizzazione, al momento consensuale (accordi e intese). È sufficiente a tal proposito rammentare gli artt. 5, 9, 17, 18, 24, 29, 37, 38, 40, 60, 67, 76, 82, 86, 102, 103, 110, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 121, 125, 143, 146, 147, 148, 156. E che dire di tutti gli articoli (si pensi al 111) dove, non essendo citati espressamente gli accordi, si utilizzano verbi quali «concorrere, cooperare, partecipare»? Questo significa appunto come il normale modo di procedere, nell'ambito della materia di cui trattasi (beni culturali), sia costituito, almeno e sicuramente in relazione ai momenti organizzativi, da intese e accordi. Anche la programmazione deve avvenire, di norma, su base consensuale⁵⁶.

⁵⁴ Come noto, le Procure (della Repubblica e Procura presso la Corte dei Conti) sono inclini ad adottare una visione statica ed unilaterale del rapporto pubblico-privato, tendono cioè ancora a vedere l'urbanistica come una pratica autoritativa e ogni negoziazione, in quanto paritaria e quindi potenzialmente violativa del primato dell'interesse pubblico, rischia di essere relegata nell'ambito degli abusi.

⁵⁵ Co-progettazione, co-programmazione e accreditamento sono espressamente previsti, quali strumenti per il coinvolgimento degli ETS, dall'art. 55 del Codice del terzo settore. Il successivo art. 56 è invece dedicato alle convenzioni. Per un commento delle norme sopra richiamate cfr. F. Sanchini, *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore*, in F. Donati, F. Sanchini (a cura di), *Il nuovo codice del terzo settore*, Milano, 2019, 249 ss. e soprattutto la completa ricostruzione di E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021.

⁵⁶ Ci si permette di rimandare, in relazione all'amministrazione consensuale dei beni culturali, a P. Michiara, *La valorizzazione dei beni culturali tramite accordi*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Franco Bassi*, Napoli, 2015, 997 ss. Cfr. altresì M. Cammelli, *Pluralismo e cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, pp. 183 ss. e, dello stesso Autore, *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020; L. Zanetti, *Art. 112*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007 441 ss.

Vi è quindi motivo di ritenere che, finita la ricca e affollata stagione degli incentivi fiscali ed economici (che non potranno essere sempre così “ricchi”), sarà la logica dei contratti (e della negoziazione) che rimarrà, con le migliori possibilità di vittoria, sul campo rigenerativo.

Si tratta di un futuro che già si palesa. A partire dalle leggi regionali urbane di ultima generazione, dal Codice dei contratti pubblici (si è già accennato al baratto amministrativo, agli interventi di sussidiarietà orizzontale, alle sponsorizzazioni, ai progetti speciali di cui all’art. 151 dello stesso D.Lgs. 50/2016), per arrivare ai patti di collaborazione, è evidente infatti come sia da tempo in atto una tendenza che potremmo definire neo-contrattualistica e corporativa.

Per concludere si rileva quindi come, anche per quanto riguarda gli strumenti (e non solo per i soggetti agenti), il sostantivo che più si addice al nostro discorso sia *tutti*. Nessuno strumento può infatti essere escluso e alcune leggi (si pensi a quella rivolta a rigenerare i piccoli borghi) elencano proprio, senza optare per un solo mezzo, una nutrita serie di diverse possibilità. Ancora una volta pertanto potremmo affermare come tutto sia lecito... ma non tutto giovi.

Se per esempio si ritenesse indispensabile, anziché attribuire la scelta al mercato, non solo imporre un determinato uso ad un complesso immobiliare ma anche costringere il privato ad un *facere*, ebbene in questo caso l’unico strumento possibile potrebbe essere quello concessorio.

In questa prospettiva, a modesto avviso di chi scrive, lo strumento più efficiente sembrerebbe essere quello della finanza di progetto ad iniziativa di parte un tempo detta a-programmatica⁵⁷. È infatti il mercato, in detta ipotesi, che, pur potendo nel futuro comunque fallire, è responsabilizzato *ab origine*, dovendosi impegnare – da subito – a presentare un progetto sostenibile dallo stesso studiato e redatto. In altre parole. Le concessioni tradizionali, dove gli usi e i servizi sono determinati dall’ente banditore, sono a volte, oltre che particolarmente onerose (il progetto è pagato dall’amministrazione), inefficienti, non conoscendo di norma la p.a. le destinazioni d’uso effettivamente accettabili dal mercato che, onde evitare rischi non facilmente sopportabili, tenderà a ritirarsi, a non presentare offerta (gara deserta).

Risultano pertanto più efficienti i casi in cui sia il privato, con i tempi che lo stesso ritenga di utilizzare, a ideare e compiutamente redigere il progetto. Posto che in questo caso appunto durata, modi e contenuti vengono decisi dal promotore, da

Per un approfondimento, invece, in relazione ai beni ambientali si rimanda a A. Crismani, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni ambientali*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 2, 47 ss.

⁵⁷ Ci si riferisce a quanto previsto dall’art. 183, comma 15, D.Lgs. 50/2016. Per una disamina dell’istituto in generale cfr. G. Morbidelli (a cura di), *Finanza di progetto*, Torino, 2004 e G.F. Cartei, M. Ricchi (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico – privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015. In particolare, sulla finanza di progetto ad iniziativa privata si rimanda a E. Parisi, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2018, 4, 1483 ss.

colui cioè che si impegna a sopportare tutti i rischi nel caso in cui il mercato non dovesse formulare offerte, è più facile che non emergano usi rigenerativi velleitari ed economicamente non credibili. In caso di fallimento del promotore l'iniziativa, se sostenibile, può del resto essere proseguita dalla p.a. o da altri privati, mentre le ipotesi rigenerative utopistiche non possono che determinare *default* a cascata.

Con questo non si vuol dire che la p.a. debba lasciare al privato le scelte, ma che, se la stessa intendesse perseguire progetti rigenerativi non economicamente profittevoli (nel senso di non produttivi di utili), dovrebbe assumersi l'onere di previamente reperire le relative risorse, bandendo concessioni dichiaratamente "fredde" (a canone) senza illudere il mercato che alcuni servizi possano essere remunerativi. La vera rigenerazione si differenzia del resto dalla speculazione per il fatto che (molto spesso) incide su elementi, fattori, soggetti ed oggetti che ... non hanno prezzo.

7. *La ricostruzione della nozione attraverso i suoi frammenti*

7.1. *La rigenerazione come attività di interesse generale*

È possibile ora, dopo aver illustrato le coordinate all'interno delle quali sono situabili i concetti in esame, effettuare una serie di considerazioni di tipo generale e ricostruttivo.

La rinascita delle città, salvo il caso in cui si voglia relegare il tutto nel più ristretto ambito edilizio e cioè del recupero e riqualificazione immobiliare (e non sembra essere la volontà, per esempio, degli estensori del PNRR)⁵⁸, non può prescindere dalle nozioni aperte e distinte di rigenerazione e di città che, di seguito, si esplicheranno.

La prima presuppone l'esistenza di spazi e tempi (tanto fisici e tangibili quanto interiori) desolati, da ravvivare o, in senso ciclico, da sempre nuovamente generare. La resilienza⁵⁹, in tale contesto, è strumentale alla sopravvivenza e agli

⁵⁸ Nel PNRR, come già accennato, si esamina la rigenerazione urbana avendo presente non solo gli aspetti edilizi ma anche quelli sociali. Ed infatti, la rigenerazione è compresa nella Missione Inclusion e coesione con lo specifico scopo di ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

⁵⁹ La resilienza (concetto tendenzialmente spirituale e psicologico) è divenuto significativo nel campo giuridico a partire appunto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Sull'argomento si rimanda a G. Marra, P. Polidori, E. A. Rossi (a cura di), *Il diritto della resilienza legge, società e politiche economiche nel PNRR*, in *Studi Vrbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2021, Nuova Serie A, n. 72, 3-4. Il concetto viene acutamente "declinato", più direttamente e venendo al nostro tema, da L. Giani, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Vol III, Napoli, 2020, 2009 ss. Per un "piccolo inventario di idee e proposte" per un diritto amministrativo resiliente e capace di buone *performance* cfr. G. Napolitano, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 2, 145 ss.

interessi e obiettivi sia di cura-conservazione che di sviluppo di cui all'art. 3 del T.U delle autonomie locali⁶⁰.

Si tratta quindi tanto di una finalità ultima quanto, avendo come riferimento le attività concrete in cui si esplica la funzione-servizio, di un potere-dovere⁶¹ da esercitarsi in modo collaborativo, sussidiario e ripartito tra la comunità di cui al predetto art. 3, gli enti territoriali più vicini alla comunità stessa e i cittadini.

Con questo si vuol dire che, a fronte del declino strutturale in cui versa buon parte del Paese e dell'impossibilità per le finanze pubbliche di sopperire alle carenze emergenti dalle continue crisi, si dovrà per forza aprire una nuova stagione. Dall'età dei diritti (tutto a tutti) occorrerà insomma ripartire dai *doveri*, a partire da quelli degli individui (art. 2 della Costituzione) per arrivare a quelli collettivi e pubblici.

Il concetto di *vicinitas*, ormai radicato nel diritto amministrativo per fondare interesse e legittimazione a contendersi – in modo oppositivo – gli spazi vitali (si pensi alle cause basate sulla violazione delle distanze)⁶², potrebbe quindi ora essere utilizzato per radicare invece il diritto/*dovere* di impegnarsi, in modo sussidiario, nella rigenerazione di strade, piazze, quartieri.

In tale prospettiva potrebbe non essere necessario o dirimente l'inquadramento o meno della rigenerazione nell'ambito tradizionale delle funzioni amministra-

⁶⁰ L'art. 3 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) esalta, come noto, l'autonomia (*statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché impositiva e finanziaria*) degli enti locali. Il tutto tenendo conto del nuovo principio di sussidiarietà tanto in senso verticale quanto in senso orizzontale: gli enti sono infatti tenuti ad esercitare le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. Questo significa che ogni politica di sviluppo (economico e sociale) dovrebbe partire dalle realtà territoriali, appunto, da rigenerare. Per un recente commento sul T.U. degli enti locali cfr. E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020 e, *ivi*, con particolare riferimento agli enti locali, 129 ss.

⁶¹ Cfr. sull'argomento L.R. Perfetti, *La pubblica amministrazione come dovere*, in Aa.Vv., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, 3965 ss. Si veda altresì la monografia di F. Goggiamani, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005.

⁶² Per quanto riguarda la *vicinitas* in generale e, in particolare con riferimento agli aspetti processuali, cfr. F. Trimarchi Banfi, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2017, 3, 771 ss. Sull'argomento, in particolare in relazione ai titoli edilizi ed alla (saga della) violazione delle distanze tra costruzioni, si veda da ultimo la decisione del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 dicembre 2021, n. 22, commentata, tra gli altri, da P. Urbani, *Vicinitas e interesse al ricorso*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 3, 341 ss.; S. Tranquilli, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il Processo*, 2022, 1, 202 ss.; F. Clarizio, *L'inedoneità della vicinitas a configurare da sola l'interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale e (possibili) scenari futuri*, in *Urb. e App.*, 2022, 3, 307 ss. In sostanza, con la decisione citata, l'Adunanza Plenaria, componendo un prolungato contrasto giurisprudenziale maturato nell'ampio dibattito sul tema, ha affermato come, nell'ambito dell'impugnazione di titoli edilizi autorizzativi, la *vicinitas* non sia più sufficiente, da sola, a soddisfare le condizioni dell'azione (legittimazione ad agire ed interesse al ricorso) ma debba essere accompagnata anche dalla prospettazione di un pregiudizio derivante dall'atto impugnato e quindi, nel caso trattato, dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio.

tive⁶³, stante il fatto che il tutto potrebbe ormai essere assorbito nel concetto più ampio di servizio di interesse generale (il Codice del terzo settore usa il termine di *attività*)⁶⁴, cioè in quei doverosi servizi-compiti il cui espletamento può essere alternativamente effettuato tanto dal pubblico quanto dal privato e con strumenti di vario genere (dall'autorità al consenso, come accennato nei paragrafi precedenti)⁶⁵.

Circa le modalità e le “regole di ingaggio”, si ritiene che debbano essere principalmente considerati, da parte pubblica (ma anche ovviamente da parte privata), i principi generali del diritto amministrativo e, in particolare, specie quando non si tratti di attività autoritativa, quelli del risultato, del merito (la meritevolezza di tutela delle diverse iniziative), dell'equilibrio economico, della sostenibilità, della responsabilità e, appunto, della sussidiarietà⁶⁶.

È sui principi del resto (non sulle forme) che è più facile trovare punti di intesa con le iniziative ed il diritto dei privati, specie con quei privati (il terzo settore) che abbiano nella sussidiarietà – e nella logica di aiuto – la propria ragion d'essere. Quest'ultimo principio (e la sua declinazione) diventa fondamentale nel momento in cui si sia convinti del fatto che, a prescindere dalla valenza ideale dello stesso, le iniziative debbano necessariamente, per poter funzionare e durare nel tempo, essere promosse e gestite mediante processi che tengano conto, via via, di strategie *top down* e *bottom up*⁶⁷. Le giuste modalità dovrebbero insomma essere

⁶³ Per una disamina del rapporto sussistente tra rigenerazione urbana e funzione nell'accezione classica, si vedano le acute osservazioni di E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici. Una nuova funzione amministrativa?* in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 15 ss.

⁶⁴ L'art. 5 del Codice del Terzo settore prevede le varieguate attività di interesse generale che possono essere svolte dagli ETS. Oltre alla riqualificazione e rigenerazione, il complesso articolato elenca le seguenti prestazioni: - servizi sociali, sanitari; - educazione, istruzione, formazione professionale, formazione universitaria e post universitaria, extrascolastica ed altro; - ambiente e sua salvaguardia nonché tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; - ricerca scientifica di particolare interesse sociale; - organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato; - radiodiffusione sonora; - organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; - servizi strumentali destinati a enti del Terzo settore; - cooperazione allo sviluppo; - attività tutte svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale; - inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e dei soggetti svantaggiati; - alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; - agricoltura sociale; - organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; - beneficenza, sostegno a distanza ed altro; - promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata, dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti; - promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco; - cura di procedure di adozione internazionale; - protezione civile; - riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Sull'argomento ci si permette di rinviare a P. Michiara, *L'ordinamento giuridico del terzo settore. Profili pubblicistici*, cit., 457 ss. (in particolare pp. 484 ss.).

⁶⁵ In pratica si tratterebbe di un ritorno alla “sempre viva” nozione di servizio pubblico, acutamente ricollegata alle nuove esigenze da M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, 1, 1.

⁶⁶ I principi citati sono oggetto di un interessante disamina a più voci rinvenibile in M. Renna e F. Saita (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

⁶⁷ In generale, sul principio di sussidiarietà cfr. fra i tanti M. Cammelli, *Principio di sussidiarietà, e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, 453 ss.; M. Dugato, *Il principio di sussidiarietà dal diritto*

quelle idonee ad abitare i confini mobili, i margini e i limiti della faglia che divide il pubblico dal privato⁶⁸.

La seconda distinta nozione, cioè quella di città, è diventata ormai centrale nell'ambito del diritto pubblico. Se ne parla tanto sotto un profilo obiettivo (oggetto del diritto) quanto, come è noto, in relazione agli aspetti dinamici, funzionali e soggettivi e cioè quale fonte del diritto⁶⁹ e di diritti. Il tutto, ovviamente, in un'ottica smart⁷⁰.

to comunitario alla Costituzione italiana e le sue applicazioni in tema di servizi pubblici, in *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della Provincia Autonoma di Trento*, Milano, 2011, 9 ss.; G. Manfredi, *La sussidiarietà orizzontale*, in Aa.Vv., *Una filantropia nuova - Economia, diritto e filosofia per una società digitale collaborativa*, Lecce, 2017, 153 ss. Sul principio di sussidiarietà, declinato nell'ambito del governo del territorio, si rimanda a P. Mantini, *Dall'urbanistica per piani e accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 3, 141 ss.; M.V. Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, 2008. Cfr. altresì, per una disamina "soggettiva" e con particolare riferimento alle regioni, D. Donati, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 1, 215 ss. Per quanto riguarda, in particolare, l'amministrazione condivisa si vedano C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 4, 971 ss.; L. Muzi, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 117 ss. Acuta e suggestiva è l'analisi critica sul punto (il mito degli assetti organizzativi che attribuiscono il maggior numero di competenze alle amministrazioni rappresentative "più vicine ai cittadini") di P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 1, 82 ss.

⁶⁸ Sull'argomento, e quindi sui confini tra pubblico e privato, cfr. da ultimo e per una necessaria premessa storica, la compiuta ricostruzione di B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020. A. Zoppini, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020, analizza quindi in modo problematico, toccando le diverse materie nelle quali le interferenze sono evidenti e importanti, come diritto commerciale, *lex mercatoria* e diritto globale non possano ora prescindere dalla logica e dagli strumenti del diritto pubblico (e come, viceversa, il diritto amministrativo debba uscire dai propri confini, specie da quelli nazionali).

⁶⁹ Sul diritto ed il ruolo delle città la letteratura giuridica è ormai ampia. Fra i tanti è d'obbligo il rimando a J.B. Auby, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in F. Pizzolatto, A. Scalone, F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, 2019, 10 ss.; P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit.; F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 1, 3 ss. e, dello stesso Autore, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., 267 ss.; C. Mari, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, 2021, 27. Cfr. altresì il volume n. 1/2018 di *Istituzioni del Federalismo*, dedicato al tema Città e diritto ed in particolare gli interventi di G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, 5 ss. e F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, 29 ss. Da ultimo, si rinvia al fascicolo 3/2021 di *Munus*, raccolta di saggi su *Scienze delle città. Lo sperimentalismo urbano come principio generale del rapporto tra città, scienza e innovazione* (a cura di C. Iaione) e ivi, in particolare, a: F. Cortese, *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale dello spazio operativo degli enti territoriali* (editoriale); C. Iaione, *Città, scienza e innovazione. Il diritto alla scienza per la città come pietra angolare di una nuova governance urbana orientata allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità intergenerazionale*, 491 ss.; A. Antonelli, *Le infrastrutture verdi*, 747 ss.

⁷⁰ Sulle *smart cities* si veda, in dottrina: F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere)*, in *Federalismi.it*, 2015; E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 1, 240 ss.; T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 2, 87 ss.; G. F. Ferrari, *Smart city, paesaggio e rigenerazione urbana*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, 2021, 18 ss.

I centri abitati possono quindi essere visti come un corpo vivo, fatto di materia e spirito⁷¹, che si muove nel tempo (e in tal senso devono essere assicurati i diritti di coloro che ancora non sono)⁷² e nello spazio: si può ridurre o allargare non solo il tessuto urbano, fisicamente inteso, ma pure la nozione cartografica di ciò che sia effettivamente abitato (o meno), anche in senso qualitativo⁷³.

Così come lo spazio ed il tempo sono ormai strettamente collegati, così il diritto delle città ha un senso – e un futuro – se e in quanto sia messo in relazione con la rigenerazione (urbana), quindi con gli “strumenti umani”⁷⁴ e immateriali e con tutto ciò che, anche a prescindere dalla conservazione degli edifici e delle mura storiche dei centri, consenta ai corpi cittadini di essere resilienti e di svilupparsi mediante processi duraturi, *in progress*, mai definitivamente appagati.

La rigenerazione, in tale contesto, diventa quindi anche un fondamentale *compito generale di benessere*⁷⁵, che, nella sostanza, coincide con le finalità tutte di cui al già citato art. 3 riguardante le comunità locali. Le comunità, del resto, per

⁷¹ Di uomini, animali, piante, ma anche in generale di “materia”, che è pur sempre vivente, come direbbe un noto precursore dell'ecologia integrale e cioè P. Pierre Teilhard de Chardin (il pensiero del paleontologo e teologo, morto nel 1955, è ben illustrato in una delle traduzioni italiane delle sue opere e cioè ne *Il cuore della materia*, Brescia, 1976).

⁷² I diritti (*rectius*, gli interessi) delle generazioni future sono ora espressamente riconosciuti, nella Costituzione, dagli artt. 9 e 41, modificati ad opera della legge cost. 1/2022 con la quale la tutela dell'ambiente è stata appunto introdotta nella nostra Carta fondamentale. Sull'argomento ed in modo critico si veda F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, cit. In dottrina, sempre sull'argomento, cfr. le antesignane opere di R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; A. D'Aloia, *Costituzione e protezione delle generazioni future?* in F. Ciarrelli, F.G. Menga, *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, 293 e ss. In relazione alle recenti modifiche apportate alla Costituzione, si vedano altresì: M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost. li*, 2021, 285 e ss.; D. Porena, *Anche nell'interesse delle generazioni future? Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 15 e, per una disamina del tema sotto il profilo della sostenibilità del debito I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2021, 1, 51 ss. Si rimanda, da ultimo, agli interventi presentati al convegno dal titolo *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021, pubblicati in *Il diritto dell'economia*, 2021.

⁷³ Gli stessi concetti di ciò che sia urbanizzato e/o di ciò che sia solamente (in astratto) urbanizzabile sono mutevoli e variamente componibili a seconda del punto di vista dell'osservatore (politico, imprenditore, legislatore, giudice ...). Si veda, per un esempio concreto (attinente al differente costo di costruzione), la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, sezione di Parma, n. 199/2022 e, prima ancora (essendo alla base della decisione citata), la Delibera dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 186 del 20/12/2018. Nella decisione in questione, in particolare, è stato affermato che nel perimetro del territorio urbanizzato rientrano anche le aree per le quali «i titoli edilizi siano già stati rilasciati o presentati o in relazione alle quali siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative», ma non i terreni oggetto di accordi ex art. 18 legge 241/1990.

⁷⁴ Il riferimento è liberamente tratto da V. Sereni, *Gli strumenti umani*, Torino, 1965.

⁷⁵ Sulle funzioni di benessere, contrapposte a quelle d'ordine, cfr. S. Cassese (a cura di), *Diritto Amministrativo Speciale, Tomo I*, Milano, 2003, 625 ss.

essere e rimanere tali, non possono che essere ri-generatrici e muoversi in un'ottica di sostenibilità o, come si vuol dire oggi, di circolarità virtuosa⁷⁶.

Stante l'ampiezza dei concetti di cui sopra, non sembra pertanto possibile rinchiudere in una casella unitaria, giuridicamente definitoria, la nozione di rigenerazione *urbana*. O meglio, per differenziazione e ragionando in negativo, potrebbe rientrare nella categoria, come già in precedenza accennato, tutto ciò che non sia rinaturazione⁷⁷ e che sia rivolto a sopperire al degrado; ma, all'evidenza, si tratterebbe di una forzatura.

Si pensi del resto a quelle zone di mezzo definite come terzo paesaggio⁷⁸ e a tutti quei territori di confine che, ad essere troppo rigidi, non essendo inquadrabili nelle aree naturalistiche o viceversa nella delimitazione del centro abitato, potrebbero essere penalizzati, pur essendo molto spesso (i più) bisognosi appunto di interventi e finanziamenti volti al recupero dell'esistente.

Lo stesso dicasi per il concetto di degrado: troppo soggettivo e tautologico (è abbandonato... ciò che si ritiene debba essere recuperato e ancora non lo sia) per potere essere utilizzato in modo certo a prescindere da mere scelte politiche.

7.2. *Il buon esercizio della discrezionalità quale antidoto al degrado economico e sociale*

È difficile quindi ragionare della categoria sotto il profilo del diritto amministrativo in senso stretto, essendo il tutto riferibile ad attività – di interesse generale – spesso inquadrabili come non economiche, sociali (diversamente si tratterebbe di meri interventi immobiliari)⁷⁹ e non essendo la nozione definibile (e tipizzata) seguendo la tradizionale triade potere, funzione, procedimento⁸⁰ (a chi spetterebbe il potere rigenerativo?).

Lo stesso dicasi per quanto concerne l'inserimento del concetto nell'ambito del sempre tradizionale ma più ristretto diritto dell'urbanistica e dell'edilizia⁸¹. Quest'ultimo è infatti pur sempre ancora collegato agli istituti pianificatori

⁷⁶ L'argomento, sotto un profilo di diritto pubblico, è trattato da M. Cocconi, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020. Cfr. altresì F. De Leonardis (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2021 e ivi, tra gli altri, C. Lauri, *Smart city ed economia circolare*, 151 ss.

⁷⁷ Si rimanda, sul concetto in esame, alla nota n. 26 che precede.

⁷⁸ Cfr. G. Clément, *Manifesto del terzo paesaggio*, Macerata, 2005.

⁷⁹ Con questo si vuol dire che un progetto meramente edilizio che non si ponesse nel solco della socialità non potrebbe essere considerato rigenerativo ma, appunto di mera riqualificazione edilizia.

⁸⁰ Sull'argomento si rimanda al ben noto saggio di F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss., ora ripubblicato in *Bilancio, Comunità Persona*, 2021, 1, 244 ss.

⁸¹ In merito al diritto dell'urbanistica e dell'edilizia cfr., in generale e non potendo citare le ormai numerose opere monografiche, G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019; P. Urbani, S. Civitaresse Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2020; M.A. Cabiddu, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2021; P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006 e, dello stesso Autore,

che, oltre ad essere in crisi (specie nel momento in cui, chiusa una logica espansiva, non vi sia suolo da edificare *ex novo*)⁸², mal si addicono ad interventi di rigenerazione che, per la loro natura composita, multidisciplinare e multifunzionale, innovativa, episodica (gli usi misti, temporanei e in deroga per esempio previsti dalla normativa sul terzo settore⁸³), faticano ad essere pianificati, ad essere strutturati in forma di disegni ordinati di condotte future.

Nulla cambierebbe ragionando, più in generale, di diritto di governo del territorio, essendo quest'ultimo, in quanto evoluzione del primo, ancora saldamente ancorato, materialmente parlando, al territorio e alle attività (in senso lato economiche) e poco incline a considerare ciò che non sia misurabile e pianificabile o che riguardi settori *altri* (per esempio quello dell'integrazione sociale, anche dei non cittadini)⁸⁴.

Questo non significa che la funzione in questione non possa essere nominata o studiata in quanto tale (essendo anzi detta analisi fondamentale tanto per risolvere in modo positivo casi conflittuali quanto per decidere, più prosaicamente, chi debba vincere o meno un bando), ma solo che la stessa –essendo appunto a sua volta cangiante – non può che sfuggire ad un rigoroso inquadramento sistematico e dovrà per forza far paziente e prudente uso di tutte le branche del diritto (ma non solo)⁸⁵ via via utilizzabili per i diversi casi, appunto, da decifrare.

Il suo legame con gli aspetti problematici dell'esistente, della realtà fattuale che, di norma, semplicemente si palesa senza preavvertire (si pensi al Covid) e, soprattutto, senza pre-qualificarsi sotto il profilo giuridico (si pensi alla complessità pluridisciplinare dei casi per esempio di occupazioni più o meno spontanee di immobili abbandonati), ci induce anche a ritenere come ben difficilmente si

Diritto urbanistico. Manuale breve, Milano, 2022. Cfr. altresì S. Amorosino, *Governo del territorio. Scenari economici ed innovazioni amministrative*, Napoli, 2016. Per una disamina dei rapporti (problematici) tra urbanistica in senso stretto e “interessi”, si veda P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 20 ss.

⁸² Sulla crisi della pianificazione in ambito urbanistico, cfr. S. Bellomia, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, 2014, 205 ss. Cfr. altresì G. Pagliari, *Ripensare lo strumento pianificatorio: dal modello del “controllo” a quello della “coerenza”*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, cit., 79 ss. Per una riflessione sul futuro della pianificazione cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace, G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *A 150 dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. II, *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2017, 299 ss.,

⁸³ Cfr. il già citato art. 71 del Codice del Terzo Settore (nota 18).

⁸⁴ Si veda F. Pizzolato, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, cit., 31 ss.

⁸⁵ Il fatto che si debbano far “lavorare” insieme tante discipline significa come non possa esservi un esperto di rigenerazione urbana *tout court* e come quindi non vi possano essere progetti e processi semplici o poco costosi. Il fallimento di molte iniziative si deve appunto alla frequente sottovalutazione dei tempi necessari anche per il solo coordinamento delle diverse professionalità.

potrebbero, in modo proficuo, varare riforme o leggi quadro o codici che dir si voglia sulla rigenerazione urbana *tout court*⁸⁶.

Ciò in quanto i problemi concreti e gli obiettivi rigenerativi, per essere rispettivamente analizzati e conseguiti, presuppongono il sapiente uso, caso per caso e in tutte le sue forme, della (questa sì, tradizionale) discrezionalità amministrativa⁸⁷. Amministrare, non legiferare... verrebbe da dire se si dovesse redigere una massima o un brocardo in materia⁸⁸.

Ecco allora che, per conseguire gli obiettivi di pubblico interesse di cui alla rigenerazione urbana, servirebbe casomai il rafforzamento, in tutte le sue forme, della “capacità amministrativa”⁸⁹, quindi (ferma restando la politicità dei fini ultimi) della volontà di utilizzare in modo ragionevole e non eccedente i poteri istruttori e decisionali propri di un’amministrazione che: - non si limiti a trincerarsi dietro pareri o sentenze aventi portata apparentemente generali (sostitutivi di leggi che non ci sono e/o che non ci dovrebbero essere); - non abbia paura di progettare e di scegliere le soluzioni in un’ottica di merito e di risultato; - in sintesi, non fugga dalla responsabilità.

7.3. Agevolazioni, semplificazioni, deroghe ed eccezioni – incorporate in bandi e progetti – alla prova della comparazione e della sostenibilità

La logica del caso per caso (non delle divisioni per materie a volte fittiziamente create dalla – per altri versi utile – ragion burocratica)⁹⁰, presuppone, in

⁸⁶ Come già evidenziato nella precedente nota n. 5, l’Associazione Nazionale Costruttori Edili ritiene invece importante l’emanazione di una nuova normativa urbanistica e di una legge sulla rigenerazione urbana.

⁸⁷ La bibliografia sul tema della discrezionalità è ormai “sconfinata”. In questa sede si rimanda, per alcuni spunti critici aventi valenza anche generale, a L.R. Perfetti, *Discrezionalità amministrativa, clausole generali e ordine giuridico della società*, in *Dir. Amm.*, 2013, 3, 309 ss. e, per un *excursus* sull’evoluzione della discrezionalità amministrativa, alla luce della vasta produzione sull’argomento, cfr. M. Galdi, *Sisifo e l’evoluzione della discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2018, 9. Da ultimo si veda A. Police, *Il potere discrezionale come ponderazione di interessi*, in G. della Cananea, M. Dugato, B. Marchetti, A. Police, M. Ramajoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, 142 ss.

⁸⁸ In tal senso si è espressa anche A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, cit., p. 15, ove l’Autrice evidenzia come, sulla base dell’indagine condotta sulla rigenerazione urbana, «almeno nella fase attuale, non sia necessaria una nuova legge statale, che rischi di accrescere le incertezze sulle regole e di innescare nuovi conflitti fra Stato e Regioni».

⁸⁹ A proposito della “capacità amministrativa” in generale cfr. G. Napolitano, *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell’Europa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016, 3, 717 e ss. e, in particolare, B. G. Martarella, *Burocrazia e riforme. L’innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017. Per quanto riguarda ad esempio le professionalità tecniche, è stato evidenziato come vi sia stata una perdita di tali professionalità, dovuta anche al fatto che lo Stato si è progressivamente spogliato di competenze circa l’urbanistica. In tal senso L. De Lucia, A. Meliconi, *L’urbanistica tra Stato e regioni nella crisi del sistema politico*, in G. Storto, *Territorio senza governo*, 2021, Roma, 2021, 251 ss.

⁹⁰ M.R. Spasiano, *Spunti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la «regola del caso»*, in *Dir. Amm.*, 2000, 1, 131 ss. ha rilevato come “la regola del caso” «si componga anche

ogni modo, la cultura del progetto (non solo del pur necessario piano) e la capacità di collaborare tanto all'interno quanto all'esterno della p.a. di appartenenza, sia cioè con altre amministrazioni che con i privati.

Per rigenerare pertanto servirebbero insomma, più che leggi, amministrazioni che, direttamente o indirettamente (anche mediante il partenariato pubblico-pubblico o pubblico-privato), siano in grado di favorire o direttamente realizzare progetti concreti, il cui esito rigenerativo sarà tanto più vicino all'efficienza ed all'efficacia attese quanto più le iniziative, provenendo magari da una società civile opportunatamente responsabilizzata⁹¹, corrisponderanno ad esigenze reali, finanziabili, condivise⁹². I fallimenti si possono evitare nel momento in cui si erogano gli incentivi (monetari o sotto forma di deroghe) in modo prudente, "generativo", comparativo (non a pioggia), preferendo magari le ipotesi di micro-rigenerazione urbana condivisa, in grado di arrecare benefici sostenibili e diffusi (mediante l'effetto moltiplicatore), piuttosto che iniziative particolarmente dispendiose che producano debito non ristorabile in tempi ragionevoli.

Quest'ultimo punto (la comparazione) ci rimanda comunque, oltre che ai progetti, ai *bandi*⁹³ e quindi, ulteriormente, alla discrezionalità e a tutti quegli strumenti puntuali di diritto amministrativo senza i quali la "cura degli interessi concreti" e la rigenerazione non potrebbero aver luogo. Solo la logica dei bandi, degli strumenti concessori o del partenariato di vario genere può del resto assicu-

di tutti quei comportamenti e di quelle soluzioni che l'amministrazione, in relazione ad una determinata fattispecie, avrà ritenuto di assumere nel rispetto dei principi generali e di settore, ma anche in spirito di coerenza ed adeguatezza rispetto al risultato da perseguire». Si tratta, in pratica, di una traduzione giuridica del concetto (spirituale) del discernimento.

⁹¹ È sempre d'obbligo effettuare in tal caso un riferimento alla nozione di cittadinanza attiva sviluppata da G. Arena, *Cittadini attivi*, Bari, 2006, IX. I cittadini attivi sono quindi divenuti "custodi", pur sempre attivi (cfr. in tal senso, del medesimo Autore, *I custodi della bellezza*, Milano, Touring Club Italiano, 2020).

⁹² Ciò anche al fine di evitare contenziosi di lunga durata, spesso riscontrabili nel momento in cui vicini e comitati vari non siano stati previamente correttamente informati e coinvolti. È stato quindi opportuno introdurre il dibattito pubblico anche nell'ambito del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) il cui art. 22 è dedicato appunto alla "*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*". Successivamente, con D.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 è stato emanato il Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

Sull'argomento cfr. M. Atelli, *Dibattito Pubblico*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. I, cit., 1157 ss. e, con particolare riferimento al regolamento attuativo, G. Manfredi, *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome Nimby*, in *Urb. e app.*, 2018, 5, 604.

⁹³ Si vedano, tra i tanti, in via esemplificativa, il bando della Regione Emilia-Romagna a sostegno di processi di rigenerazione urbana e sociale attraverso il recupero ed il riuso del patrimonio pubblico dei comuni sotto i 60mila abitanti e il rafforzamento delle infrastrutture sociali (<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana/rigenerazione-urbana/bandoru-21/bandoru-2021>), il bando Sport e Periferie 2022 avente ad oggetto la realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi finalizzati all'attività agonistica o allo sviluppo della relativa cultura, localizzati nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane (<https://www.sport.governo.it/it/bandi-e-avvisi/sport-e-periferie/sport-e-periferie-2022/avviso-sport-e-periferie-2022/>).

Per una disamina dei dilemmi dei banditori cfr. i sempre attuali M. Cafagno, *Lo Stato banditore. Gare e servizi locali*, Milano, 2001 e G. D. Comperti, *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Il diritto dell'economia*, 2007, 2.

rare, mediante la valorizzazione della progettualità, il fatto per esempio che deroghe e facilitazioni aderiscano in modo ottimale a quello specifico tassello di realtà problematica puntuale (fermata in uno spazio-tempo circoscritto) che si vorrebbe rigenerare.

In altre parole e capovolgendo una parte del ragionamento:

- le leggi e gli atti che, in via generale e per sempre, prevedano deroghe e facilitazioni, senza creare una relazione (ri-generativa e/o sinallagmatica) con i beneficiari, tendono, per quanto riguarda le conseguenze indotte, a produrre scarsa efficienza ed esternalità negative alla lunga non sostenibili;
- la riduzione di *standard* e oneri, l'ampliamento delle attività consentite, le deroghe *ad personam* (cioè per esempio a soggetti particolari del t.s.), a termine e "occasionalmente" (consentite dagli strumenti concessori e del partenariato), ben si legano invece a progettazioni (urbanistiche e sociali) coinvolgenti che, provenienti direttamente (i promotori aprogrammatici) o indirettamente (a seguito di una sollecitazione pubblica) da privati effettivamente interessati e responsabilizzati (oltre che selezionati), siano in grado di ottenere i risultati rigenerativi attesi.

In tale contesto, per chiarire e semplificare, possono essere positivamente lette le già citate deroghe di cui all'art. 71 del Codice del terzo settore, secondo il quale a soggetti del terzo settore, in quanto, di per sé e sotto il profilo soggettivo, meritevoli, possono essere concessi beni immobili "agevolati" (canoni ridotti, usi ampliati mediante la concessione di nuove destinazioni) purché vi sia un valido progetto di rigenerazione (profilo oggettivo), scelto previa comparazione o bando, tale da compensare eccezioni ed aiuti.

Dovrebbe essere insomma la prudente selezione (non naturale ma umana, funzionariale) a decretare a quale soggetto potranno essere concesse le deroghe e le agevolazioni in questione. Ciò per poter far partire solo le iniziative sostenibili⁹⁴.

Quindi, in sintesi, la legge c'è (si pensi alle varie leggi regionali, a tutti gli strumenti previsti dal Codice dei contratti, dal baratto agli interventi di sussidiarietà orizzontale ...) ⁹⁵, così come pure ci sono i beni pubblici abbandonati e le comunità da rigenerare. Quel che manca, spesso, è la voglia e la capacità di usare davvero tutte le eccezioni e le facilitazioni o comunque le opportunità, previste dalle diverse norme, per permettere il rinnovamento atteso.

⁹⁴ Sul principio di sostenibilità, che sotto il profilo giuridico nasce nell'ambito del diritto dell'ambiente ma che ora è diventato un cardine del governo del territorio (ogni legge regionale sull'argomento enfatizza infatti la necessaria sostenibilità di piani ed interventi edilizi), cfr. in generale F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010. Cfr. altresì M.G. Della Scala, *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in L. Ferrara, D. Sorace, G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *A 150 dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. II, cit., 335 ss.

⁹⁵ Da ultimo, per un approccio multisettoriale, si veda P. De Nictolis, *Il partenariato sociale. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo ex artt. 189-190 Codice dei contratti pubblici*, Roma, 2021.

7.4. *Una funzione amministrativa destrutturata e complessa. Verso un diritto della rigenerazione territoriale*

Riprendendo quanto affermato nei paragrafi precedenti potremmo, ragionando ora in termini riassuntivi e propositivi e quindi affinché si possa individuare un concetto praticabile e proficuo, puntellare la polisemica nozione⁹⁶ mediante i seguenti frammenti⁹⁷.

La rigenerazione urbana:

- i) presuppone un potere rigenerativo diffuso e condiviso, includente e, allo scopo, ben difficilmente potrebbero essere economicamente sostenibili e accettabili progetti calati dall'alto, che escludessero il privato e, in particolar modo, il terzo settore;
- ii) può essere considerata, sotto il profilo teleologico, un fine-compito, essenzialmente di benessere, delle comunità territoriali. In tale prospettiva è sia "al di sopra" quanto trasversale alle varie funzioni, ne costituisce il legante⁹⁸;
- iii) a sua volta, sotto il profilo dinamico, si può incarnare in attività (di interesse generale) e procedimenti tendenzialmente afferenti all'amministrazione consensuale⁹⁹, riguardanti funzioni particolari e diverse, senza esaurirsi nelle stesse;
- iv) è quindi, sempre per quanto concerne gli aspetti dinamici e strutturali, un insieme di mezzi, metodi, strumenti, eccezioni e deroghe funzionali (*munera*)¹⁰⁰ che devono essere coordinati ed orientati in un processo complesso volto ad ottenere un determinato *risultato*. Il risultato, a sua volta e se è tale (ri-genera-

⁹⁶ La necessaria polisemia del concetto di rigenerazione urbana è descritta, da ultimo, da A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., 223 ss.

⁹⁷ La suggestione («These fragments I have shored against my ruins») è liberamente tratta da T.S. Eliot, *La terra desolata*, Pisa, 2018 (traduzione italiana).

⁹⁸ Interessanti, per quanto riguarda il potenziale scontro di "poteri" (centro e periferia), quindi in relazione alle ripartizioni di competenze inerenti alla rigenerazione urbana, sono gli interventi della Corte Costituzionale ed in particolare, per quanto riguarda la ripartizione Stato-regioni: la sentenza 23 giugno 2020 n. 119, secondo la quale le misure di riqualificazione del patrimonio immobiliare dismesso sono di competenza regionale posto che riguardano il governo del territorio; le sentenze 26 luglio 2002, n. 407 e 20 dicembre 2002, n. 536 secondo le quali la disciplina della rigenerazione urbana, laddove espressione anche di un valore ambientale, può rientrare nella competenza esclusiva dello Stato al quale è quindi consentito dettare standards di tutela per l'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione. In relazione, invece, alla ripartizione tra competenza legislativa regionale e potestà pianificatoria dei comuni, si rimanda a Corte Costituzionale 23 giugno 2020, n. 119 e 28 ottobre 2021, n. 202. Sentenze con le quali è stato evidenziato come le disposizioni del legislatore regionale, in particolare in relazione alle modalità di intervento ed all'entità dello stesso, non possano oltrepassare "la soglia dell'adeguatezza e della necessità" oltre la quale vi sarebbe una compressione della funzione dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica.

⁹⁹ Non sono peraltro esclusi interventi autoritativi. Al di là degli espropri e delle ordinanze sindacali in materia di decoro, si pensi anche agli sgomberi coattivi per motivi di sicurezza.

¹⁰⁰ Ci si permette di rimandare, a tale proposito, a P. Michiara, *Il terzo settore come munus*, cit., in particolare 584 ss.

tivo), è già di per sé un'eccezione, essendo invece normale il decadimento tanto degli edifici quanto dei corpi. Occorre insomma, per poter raggiungere gli obiettivi attesi, una visione alta (metafisica e metatemporale), che superi cioè il tempo e le divisioni contingenti, che sacrifichi i corpi presenti per dar modo che possano esistere prima e resistere poi le generazioni future, come espressamente ci chiede ora anche la Costituzione (art. 9 e 41)¹⁰¹.

Ecco allora che la funzione (termine da usarsi, come visto, con “timore e tremore”) si delinea, volendo ulteriormente restringere il campo, come un processo comunitario, un insieme – possibilmente ordinato e coordinato – di diverse attività, procedure (nel nostro caso amministrative) e strumenti rivolti ad un unico fine rigenerativo complessivo *alto* (da qui il collegamento stretto tra governo – in senso lato – del territorio e il principio costituzionale di uguaglianza)¹⁰², circoscritto nello spazio ma non nel tempo, il cui esito, sempre comunque incerto, non determinabile a priori ma necessitante di continui aggiornamenti, dipenderà non solo dalla bontà delle singole operazioni, ma anche e soprattutto da come (*quomodo*) il tutto verrà discrezionalmente disegnato, svolto e sviluppato *nel tempo*.

Il profilo del *quomodo* è fondamentale. Non si tratta solo di individuare, per le varie iniziative, piani economico finanziari equilibrati (logici e sostenibili, diremmo in termini di diritto amministrativo), ma di cogliere ancor prima il *genius loci* e quelle identità (collettive, culturali, spirituali) di cui è fatta la sostanza dei territori.

Se non si è in grado di cogliere e coniugare nel caso concreto, nelle varie iniziative, mediante un sapiente uso della discrezionalità, quel che enfaticamente veniva denominato “lo spirito del popolo”, le pur necessarie semplificazioni e facilitazioni – ad esempio le deroghe alla disciplina degli usi e delle attività consentite – potrebbero non essere utili o, addirittura, divenire occasioni di disparità di trattamento. Senonché, come detto, non è possibile parlare di rigenerazione in modo disuguale (si tratterebbe di meri rappezzi, non di processi duraturi).

Tutto quanto sopra non è esente da problemi. Prescindendo in questa sede da tematiche non strettamente giuridiche, ci si limiterà ad evidenziare come il principale rischio insito nelle predette caratteristiche e in una visione della mate-

¹⁰¹ Si è già accennato, in precedenza, alle modifiche apportate alla Costituzione per quanto concerne il profilo della tutela ambientale e le relative implicazioni per le generazioni future. Il tutto presuppone quindi la valorizzazione del principio di fraternità applicabile, però, anche a chi ancora non è. Si tratta (la *fraternité*) dell'unico principio rivoluzionario che, nella libertà, può condurre a processi rigenerativi duraturi, sostenibili, compatibili con il principio di uguaglianza. In generale, sul principio di fraternità cfr. I. Massa Pinto, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità costituzionale: “come se” fossimo fratelli*, Napoli, 2011; F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012; E. Resta, *Il diritto fraterno*, Roma-Bari, 2016.

¹⁰² Per una disamina del principio di eguaglianza e delle sue accezioni cfr., da ultimo e per la sua completezza, A. D'Aloia, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, 2021, 4.

ria di tipo olistico, potrebbe essere quello dell'espansione e quindi della conseguente successiva disaggregazione e destrutturazione delle relative funzioni ed attività. Ma non è forse quello che è già avvenuto con la contrattualistica pubblica, dove, dall'originario e cristallino impianto liberale della legge fondamentale sui lavori pubblici, quindi della contabilità di stato, si è passati alla complessa centralità delle clausole sociali ed ambientali, alla promozione della resilienza, al perseguimento di interessi *altri* quali la lotta alla criminalizzata organizzata e alle discriminazioni di genere¹⁰³?

Non è quindi estraneo ai processi in questione – e al diritto positivo – il fatto che anche l'urbanistica si faccia carico di questi interessi "altri". È ciò che sta avvenendo in alcune leggi regionali quali ad esempio quella della Regione Emilia Romagna, dove, rispetto ad una logica compensativa meramente economica (l'uguaglianza ripristinata attraverso compensazioni monetarie e extra-oneri richiesti in una logica di tipo fiscale-proprietario), il legislatore ha iniziato a porsi il problema di una visione di più lunga durata, considerando quindi la coesione sociale, il rispetto per l'ambiente, la cultura e quindi la promozione di tutto ciò che sia "trascendente" (nel senso di non materialmente immanente e che trascenda pertanto il tempo breve dei piani), come un preciso dovere verso le generazioni future¹⁰⁴.

Quanto sopra, e cioè la contemporanea complessa esistenza di una pluralità di interessi distinti e a volte contrapposti, da astrattamente coordinare nel tempo con le differenti realtà sociali, può quindi essere plasticamente rappresentato da una piramide rovesciata dove, alla grande base (in alto), sia posta la lunga fila di materie (dall'energia alla cultura), normative (dal diritto urbanistico a quello del terzo settore), interessi, strumenti di cui si compone la funzione rigenerativa, mentre al vertice rovesciato, quindi in basso, vi sia il piccolo spaccato di realtà che dovrebbe essere illuminato, interpretato e casomai discrezionalmente deciso grazie alla rarefatta discesa di ciò che si trovi in alto. La base è insomma spezzettata, divisa, destrutturata, quindi *necessariamente complessa*, mentre i casi – anche quelli problematici – sono, in termini di fatto, generalmente semplici e minuti: vi è (per esempio) chi prega – spesso – nella propria sede, senza aver costituito

¹⁰³ La funzionalizzazione della contrattualistica pubblica per fini altri è avvenuta in modo "massiccio" a partire dalla legge 55/1990 (intitolata Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, cd. Legge antimafia), che ha introdotto pregnanti adempimenti per le verifiche antimafia in capo, tra l'altro, non solo ai contraenti enti pubblici, ma anche agli appaltatori privati. Il costo delle verifiche è stato insomma addebitato agli operatori, che si sono dovuti strutturare creando veri e propri uffici interni (detti "antimafia") aventi lo scopo di vagliare la corposa documentazione prevista dalla normativa per rilasciare le autorizzazioni a subappaltare. È quel che è poi avvenuto con gli uffici di prevenzione della corruzione. In un singolare ribaltamento dei ruoli, i compiti ed i costi relativi quindi alla promozione della legalità e della "moralità" (si pensi alle complesse dichiarazioni di cui all'art. 80 del Codice dei contratti pubblici), alla lotta contro le discriminazioni, alla tutela dell'ambiente e delle esigenze sociali, sono stati insomma ora trasferiti dallo stato agli appaltatori.

¹⁰⁴ Per un commento alla normativa emiliano romagnola si rimanda alla bibliografia di cui alla nota n. 48.

un ente religioso altro¹⁰⁵, chi dipinge di colori accessi delle strisce pedonali (tipico caso di urbanistica tattica), chi occupa un immobile da tempo immemorabile abbandonato senza essersi costituito in ente del terzo settore ed aver previamente fatto domanda ed altro. La *complessità* non può pertanto essere ridotta ma solo analizzata, spiegata e, per essere fruita (al fine di poter risolvere i casi concreti), magari cristallizzata.

Si spera che i predetti frammenti, che abbiamo cercato di fissare, possano quindi servire per introdurre (nel futuro, ad opera degli studiosi) una nozione utile non solo per gli analisti ma altresì per fare in modo che bandi e progetti¹⁰⁶, via via da finanziare, possano essere chiari e contenere definizioni (in tal caso un po' più "chiuse", in epoca di risorse limitate) logiche e fruibile nei diversi concreti casi.

Non è escluso poi che dal rinnovato interesse per le città (grandi e piccole, borghi delle aree interne e montane compresi), unitamente al fatto che non dovrebbe essere possibile consumare ulteriormente suolo, possa quindi gemmare un vero e proprio diritto della rigenerazione territoriale¹⁰⁷, uno studio cioè volto ad approfondire, in modo interdisciplinare (si dovrebbe partire dai diritti reali e dai contratti, per arrivare poi ai piani, ai programmi e alle procedure), tutto ciò che non sia solo natura (la quale ha già le sue leggi) e che riguardi quindi, oltre ai centri "densificati" e "gentrificati", anche tutti gli spazi e i territori, già abitati o trasformati dall'uomo, da valorizzare in modo, *ça va sans dire*, sostenibile.

La sostenibilità e, soprattutto, la valorizzazione (all'interno della quale, fruendo delle suggestioni provenienti dal diritto dei beni culturali, potrebbero essere ricomprese anche la conservazione e la tutela)¹⁰⁸ dovrebbero costituire, in

¹⁰⁵ Ci si riferisce ai casi analizzati in P. Michiara, *Religione, urbanistica e terzo settore. Destinazioni d'uso in deroga, attività consentite e rigenerazione urbana nell'ermeneutica dell'art. 71 del D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del terzo settore)*, cit., al quale si rimanda. Nel saggio si sono analizzate alcune note vicende relative alla chiusura di centri di preghiera islamici e alla cancellazione di associazioni di promozione sociale di tendenza dall'albo delle APS. Si è visto come la complessità giuridica delle tematiche (afferenti a svariate e diverse discipline normative), pur se mitigata dall'estrema semplicità dei fatti (alcune persone che, in un capannone dismesso, si rivolgono al cielo per pregare), spieghi il perché accade che casi come quelli esposti possano, pur appunto nella loro semplicità, essere risolti in modo illogico portando a risultati ed effetti inintenzionali: ciò avviene probabilmente perché, pur essendo la sommità un puntino, la base (normativa) è appunto plurima, complessa, destrutturata e frammentata.

¹⁰⁶ Il ragionare sui concetti potrebbe essere utile *proprio* nell'ambito dei bandi di rigenerazione. Ciò al fine di evitare che la competizione si trasformi in ulteriore marginalizzazione di chi dovrebbe invece essere aiutato ad uscire da situazioni di degrado e minorità. In altre parole. Le selezioni volte ad attribuire incentivi monetari finalizzati, non dovrebbero contenere nozioni (per esempio di capacità progettuale, di rigenerazione ecc.) tali da favorire solo chi sia in grado di pagare professionisti ed esperti di gare. In tal caso vincerebbe sempre e tutto chi ha già i mezzi per progredire.

¹⁰⁷ In tal senso si pronuncia G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., 225.

¹⁰⁸ L'art. 6 del D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali), come noto, definisce la valorizzazione come "esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica". La medesima norma specifica quindi che la valorizzazione comprenda la promozione ed il sostegno degli interventi rivolti alla conservazione del patrimonio culturale e deve essere attuata in forme compatibili con la tutela.

quanto concetti positivi e non negativi, le parole chiave e ricorrenti di questa nuova sensibilità¹⁰⁹.

Il tradizionale concetto del recuperare ciò che sia *degradato* rischia infatti di essere, come si è visto, una nozione, oltre che negativa, insufficiente (occorre rigenerare anche ciò che non sia fatiscente), indeterminata (quale sarebbe il grado di decadenza tale da far scattare il dovere del recupero?) o addirittura controproducente: è normale che chi si senta definire come degradato si aspetti di essere assistito, non sviluppi autonome iniziative o si senta legittimato addirittura a fuoriuscire dalla legalità.

Si rileva, per concludere in modo positivo, come potrebbe quindi iniziare a delinearci un codice (atlante teorico, didattico, non normativo) della valorizzazione dei territori urbanizzati. Nello stesso potrebbero quindi dialogare, e forse convivere in modo armonico, tutte le branche della scienza giuridica a partire dalla base comune (le obbligazioni ed i regimi proprietari) per arrivare al diritto degli enti locali, del governo del territorio e delle reti (urbanistica, edilizia, ma anche ambiente, energia, servizi pubblici, digitalizzazione), dei beni culturali e del paesaggio, della ormai iperfunzionalizzata contrattualistica pubblica, dei servizi socio-sanitari e del terzo settore, della finanza pubblica e dei tributi. Non è che un inizio.

Sull'argomento si rinvia a D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011; G. Severini, *Commento agli artt. 6 e 7*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 50 ss.; S. Gardini, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 2, 403 ss; L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit. Cfr. altresì, in relazione all'intervento dei privati nella valorizzazione dei beni culturali, M.C. Spina, *La complessa relazione tra valorizzazione dei beni culturali e forme di intervento privato: contratto di sponsorizzazione e digitalizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 2, 139 ss.

¹⁰⁹ Si rileva come il tema della sostenibilità sia ora indissolubilmente legato a quello dell'energia e come il tutto possa essere indagato proprio in relazione alla tematica (del diritto e non solo) delle città. Senza *energia* la città sarebbe, del resto, buia, silente, inattiva. Per quanto riguarda la tematica, in un'ottica che cerchi di coniugare sviluppo, sostenibilità, ambiente, cfr. da ultimo la completa ricostruzione effettuata da F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, 1, 53 ss.

La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione

Potrà il rinnovato interesse per la città, nelle sue diverse dimensioni (grandi e piccole, borghi delle aree interne e montane compresi), unitamente al fatto che non dovrebbe essere possibile consumare ulteriormente suolo, contribuire alla creazione di un vero e proprio diritto della rigenerazione territoriale? Se sì, quali potranno essere le caratteristiche di questa branca e, soprattutto ed ancor prima, potrà la stessa fondarsi su una nozione di rigenerazione che superi il tradizionale concetto del recupero fisico strutturale di ciò che sia degradato?

L'articolo, senza aver l'ambizione di fornire una risposta compiuta ai predetti interrogativi, cerca di ricostruire una nozione che possa essere di una qualche utilità per lo studioso che dovesse essere chiamato, a vario di titolo, ad intervenire nell'approfondimento delle tematiche inerenti alla rinnovazione dei territori e dei tessuti urbani.

Urban regeneration. An introduction

Can the renewed interest in the city, in its various forms (big and small, country and mountain villages), alongside the fact land consumption is no longer viable, contribute to the creation of a proper urban regeneration law?

If so, what would be the features of such a law and, moreover, could it be based on a notion of regeneration that goes beyond the traditional concept of the physical renovation of decaying urban areas?

The scope of this article, without aiming to provide a ready made answer to the questions above, attempts to reconstruct a notion useful to researchers analysing urban regeneration.

