

Articoli e saggi

Rigenerare per ripartire: la “città intelligente” nel prisma delle riqualificazioni e delle rigenerazioni urbanistiche

Gianluigi Delle Cave

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. La città intelligente “*at a glance*”: breve inquadramento normativo. – 3. Rigenerazione urbana: una chiave di volta per le città intelligenti? – 3.1. La rigenerazione urbana tra criticità e prospettive di sviluppo verso il modello *Smart city*. – 4. La normativa rilevante: tra passato, presente e PNRR. – 5. Le periferie urbane per le città intelligenti. – 5.1. Rigenerazione e periferie: poteri pubblici nell’implementazione della *City* “secondaria”. – 6. Riflessioni a mo’ di conclusioni: il connubio necessario tra rigenerazione e *Smart city*.

1. *Introduzione al tema*

Il tema della rigenerazione urbana si impone – nello scenario giuridico odierno – come ineludibile all’attenzione non solo del legislatore nazionale, regionale e delle comunità locali, ma anche dei giuristi. Sono, infatti, numerose le norme statali e regionali che disciplinano interventi nel campo dell’urbanistica e dell’edilizia nel quadro di riferimento della rigenerazione urbana, con una visione strategica, attraverso piani e programmi complessi che hanno profondamente innovato e modificato la pianificazione comunale nelle forme e nei contenuti¹.

Orbene, il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, le iniziative volte al miglioramento energetico dell’edilizia urbana ecc. (tutte iniziative che, a ben vedere, colgono l’essenza anche della realizzazione delle c.d. “*Smart cities*”, di cui meglio si dirà nel seguito), nel più ampio quadro delle rigenerazioni urbanistiche, richiedono, senza dubbio, pure una regia pubblica attenta e disci-

¹ Sul punto, si veda R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 2, 27-42. Nel medesimo fascicolo tematico della rivista appena citata, si segnalano, *ex aliis*, L. De Lucia, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche* (7-26) nonché F. Di Lascio, *Governare la rigenerazione urbana* (88-115).

plinata, quantomeno nella “gestione” di due grandi direttrici: quella della pianificazione (oggetto del presente scritto) e quella dei finanziamenti.

Da tale angolo visuale, dunque, i programmi di rigenerazione urbana, intesi come strumenti per la realizzazione delle “città intelligenti”, si manifestano come una nuova generazione di programmi complessi che si configurano come piani (i) politematici, coinvolgendo una pluralità di interessi, anche estranei alla materia urbanistica e (ii) flessibili, tali da prevedere continue modificazioni e adattamenti, salvaguardando allo stesso tempo gli obiettivi generali di pianificazione².

Alla luce di quanto sopra brevemente detto, il presente scritto vuole offrire, anzitutto, una ricognizione sintetica (ma organica) sui concetti di *Smart City* e rigenerazione urbana, muovendo dal dato normativo applicabile, per poi analizzarne, contestualmente, le possibili interconnessioni e finalità congiunte, senza trascurare la disamina del *quantum* di potere pubblico sia necessario per coniugare la città intelligente con gli strumenti rigenerativi.

A tal fine, svolte alcune considerazioni su *ratio* e finalità della *Smart City*, si esporranno, dapprima, le ragioni a fondamento della normativa sulla rigenerazione urbana per poi virare sulle commistioni con la città intelligente e sul rapporto, in particolare, con le “periferie” urbane (anche con riferimenti comparatistici, in nota, alla normativa e all’esperienza spagnola/catalana); ciò avanzando, allo stesso tempo, suggerimenti che potrebbero, nei limiti del presente scritto, contribuire a superare taluni profili problematici nel connubio tra gli istituti sopra richiamati.

2. *La città intelligente “at a glance”: breve inquadramento normativo*

Prima di “addentrarsi” nella disamina della relazione tra la c.d. “*Smart city*”³ e la rigenerazione urbana, pare utile premettere, in *incipit* al presente scritto, alcune bre-

² R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 2, 237-259; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 53-54; sul punto, più di recente, E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell’urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 3, 54 ss.

³ In dottrina, sul concetto di *Smart City*, si vedano, *ex aliis*, V. Parisio, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: spunti di riflessione*, in V. Aguado I Cudolà, V. Parisio, O. Casanovas I Ibañez, *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcellona, 2018; F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi*, 22, 2015; F. Fracchia, P. Pantalone, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in *Consulta online*, 2022, 1; S. Antoniazzi, *Smart city: l’intreccio di riferimenti normativi e l’innovazione tecnologica nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Il Merito*, 2018; Id., *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, 2017, Mimesis, Milano, 479 ss.; E. Ferrero, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Foro it.*, 2015, 3, 456 ss.; Id., *Riflessioni sul Patto globale per l’ambiente: quale ruolo per le «smart cities»?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019, 2, 127 ss.; A. Pensi, *L’inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm*, 2015, 9, 1-10; A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, 268 ss.; F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. economia*, 2019, 98, 71-110; C. Accocella, G. Laneve, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, 2, 105 ss.; R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a*

vissime indicazioni normative relative al concetto di “città intelligente” (trattasi di una ricognizione “perimetrata” alle più recenti disposizioni sul tema⁴); indicazioni utili per comprendere la stretta, quasi genetica, interrelazione tra la città *smart* e la riqualificazione *de qua* che caratterizza, di fatto, la nuova stagione urbanistico-edilizia nazionale.

Sul piano europeo, in prima battuta, si segnala che la dimensione urbana delle politiche relative alle città “intelligenti” trova – anzitutto – sviluppo con il Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, istitutivo della c.d. “Agenda urbana europea”. Nello stesso periodo storico, si assiste anche all’avvio del programma “Europa 2020”⁵, ovvero di quella «strategia decennale comunitaria volta a una crescita più intelligente, sostenibile e solidale in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, integrazione sociale e riduzione della povertà»⁶. La crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva suggerita dalla strategia *de qua*, infatti, non può che passare – a detta delle autorità eurounitarie istituzionali – attraverso la città ed in questa misura la “rigenerazione urbana” è destinata a svolgere una funzione determinante per lo stesso sviluppo urbano⁷.

In tali termini e nella più generale dinamica evolutiva della visione della città intelligente, trova spazio pure: (i) la politica di coesione 2021-2027 dell’UE, ove la via maestra per lo sviluppo urbano sostenibile viene individuata proprio nelle

Critical Approach, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015; A. Cocchia, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in R.P. Dameri, C. Rosenthal-Sabroux (a cura di), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, New York, 2014, 35 ss.; J.B. Auby, V. De Gregorio, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, 4, 2015, 975-993; C. Rochet, *Smart Cities: Reality or Fiction*, Wiley, New York, 2018; R. Sennett, *Costruire e abitare: Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2018; C. Napoli, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2019, 2, 445 ss.; T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 2, 87 ss.; G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L’evoluzione di un’idea*, Mimesis, Milano, 2020; sia consentito il rinvio anche a G. Delle Cave, *Comunità intelligenti, enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. economia*, 2021, 2, 385 ss.

⁴ Per una disamina completa dei profili normativi qui accennati, sia consentito il rinvio a G. Delle Cave, *Smart city, diritto alla città e pianificazione c.d. “intelligente”*, in *Federalismi.it*, 2023, 24, 1 ss.

⁵ L’atto denominato “Europa 2020”, avente ad oggetto “A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, è stato adottato con la Comunicazione del 3 marzo 2010, n. 2020 *final*. Successivamente, la Commissione ha poi effettuato un primo bilancio della strategia Europa 2020, reso pubblico attraverso la Comunicazione del 5 marzo 2014, n. 130 *final*.

⁶ G. Delle Cave, *op. cit.* La strategia, nello specifico, prevede due linee di sviluppo ben precise: (i) la linea *Smart Cities and Communities* (SSC1), che si concentra su sviluppo e implementazione di soluzioni che siano sostenibili, convenienti e replicabili, combinando energia e trasporti mediante le tecnologie ICT; (ii) la linea *Sustainable cities through Nature-based solutions* (SSC2-4) che ha come obiettivo quello del “rinverdimento” delle città ottenuta attraverso l’applicazione di soluzioni innovative e specifiche per le situazioni locali. In particolare, con la strategia “Europa 2020”, l’entità Smart city viene formalmente investita del ruolo di strumento principe per conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

⁷ Significativo, nella definizione della “visione” europea sulle città, il documento “Città del futuro”, del 2010, che si inserisce anch’esso all’interno di questa progressiva definizione. La relazione, conclusiva della conferenza di esperti promossa dalla Commissione, riconosce i principali obiettivi della strategia Europa 2020, ma sottolinea la necessità di un approccio integrato, coerente e globale che coinvolga tutti i settori, i livelli amministrativi e i territori. Evidenzia dunque, tra l’altro, l’esigenza di una “governance” della questione urbana che non necessariamente si esaurisce a livello di autorità comunali, secondo una logica di *multilevel governance* che è peraltro frequentemente presente negli atti europei.

«policy comunitarie e locali aventi ad oggetto i *driver* dell'innovazione agganciati alla *governance* multilivellare»⁸; (ii) l'Agenda 2030 europea e delle Nazioni Unite⁹ e le *roadmap* verso la completa decarbonizzazione della società al 2050 (il riferimento è al c.d. “*Green Deal*” europeo¹⁰) con gli *step* intermedi¹¹; (iii) il piano straordinario “*Next generation EU*” (“NGEU”)¹², la cui prospettiva, in buona sostanza, si declina non solo nel riparare e recuperare l'esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani¹³ (ciò affrontando una serie di sfide comuni che gli Stati

⁸ Per un approfondimento, G. Delle Cave, *op. ult. cit.*; V. Gamberale, S. Gatti, *Un nuovo paradigma (e capitali privati) per le infrastrutture. Le sfide del dopo pandemia*, in *Il Sole24Ore*, 2021. Su questo punto, in ogni caso, decisivo il ruolo pure dei fondi di investimento europei a lungo termine (ELFIT, il cui regolamento è in fase di revisione), relativi, tra gli altri, ai settori delle infrastrutture, dei trasporti e delle comunicazioni, in particolare per la ripresa dalla pandemia Covid-19. In particolare, si evidenzia nella Comunicazione COM 2019/650 (e COM 2019/652, avente ad oggetto raccomandazione sulla politica economica della zona euro), come l'attenzione delle politiche eurounitarie (e degli strumenti finanziari ad esse collegati) debba riparametrarsi sulle sfide di lungo periodo, vale a dire sul cambiamento climatico, la composizione demografica dell'UE e la trasformazione tecnologica.

⁹ La “territorializzazione” degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile promossi dall'Agenda 2030 rappresenta attualmente un impegno importante delle P.A. locali per tradurre le grandi sfide globali in strumenti di misurazione concreti e facilmente attuabili su scala locale. Pare evidente come la recente attenzione alla “prestazione urbana” emerga pure dalle possibilità di misurazione ed elaborazione generate dalla *Smart city*: i cruscotti e le piattaforme urbane (*urban dashboard*) possono, infatti, raccogliere e sistematizzare diverse tipologie di dati con frequenza e risoluzione diversa. Va poi evidenziato come detta Agenda dedichi un obiettivo specifico alle città e comunità sostenibili (“Goal 11”) e richiede il coinvolgimento degli enti locali per l'attuazione di numerosi obiettivi e *target* (cfr. per una ricostruzione puntuale, ONU, *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, 25 settembre 2015). Tali obiettivi sono rinvenibili, *in nuce*, pure nell'Agenda Urbana Globale del 2016 (Habitat III) seguita dalla Carta di Leipzig del novembre 2020, adottata con l'obiettivo di realizzare città sostenibili, con un approccio *multilevel* e *multi-stakeholders*.

¹⁰ Con questo piano, l'UE intende raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, trasformando le sfide ambientali in opportunità di crescita e riconversione del settore economico. Il piano d'azione si può riassumere in due obiettivi principali: (i) la promozione dell'uso efficiente delle risorse, passando a un'economia pulita e circolare; (ii) il ripristino delle biodiversità e ridurre l'inquinamento.

¹¹ Sul punto si segnala come anche il mondo vegetale è diventato uno dei nuovi *city user* nella gestione e pianificazione urbana. Ad esempio, la “Strategia Europea della Biodiversità verso il 2030: riportare la natura nella nostra vita” della Commissione UE (2020) pone al centro delle politiche globali la conservazione della specie quale azione imprescindibile per la sopravvivenza stessa dell'uomo sul pianeta. La natura diventa quindi un'interlocutrice al tavolo dello sviluppo della nuova città intelligente

¹² Cfr. COM(2020)456 *final*, “*Il momento dell'Europa: Riparare e prepararsi per la prossima generazione*”. Si veda, in particolare, il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce lo strumento per la ripresa e la resilienza.

¹³ Si vedano, in particolare, i sei pilastri che il Regolamento (UE) 2021/241 indica come fondativi dello stesso NGEU (in continuità, peraltro, con il *Green Deal* europeo): (i) la transizione verde, (ii) la trasformazione digitale, (iii) la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, (iv) la coesione sociale e territoriale (v) la salute e la resilienza dei sistemi istituzionali, (vi) le politiche per la prossima generazione.

membri devono prevedere nei loro piani nazionali di ripresa e resilienza¹⁴, riconducibili ai sette programmi faro europei, c.d. “*Flagship Programs*”¹⁵ ¹⁶.

Con riferimento al piano nazionale, invece, il dibattito italiano sulle “città intelligenti” (*rectius* “comunità”) affonda le proprie radici in un passato relativamente risalente, ovvero nella deliberazione del CIPE 21 dicembre 2000, n. 150, avente ad oggetto il “Programma nazionale ricerca”¹⁷ per gli anni 2001–2003¹⁸. Successivamente, l’art. 2-*bis* del d.l. 09 febbraio 2012, n. 5 (c.d. “Semplifica Italia”), ha previsto, *inter alia*, la «realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle “comunità intelligenti” (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura»¹⁹.

¹⁴ Quanto al PNRR italiano, come meglio si dirà nel seguito, si veda il d.l. 06 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti in materia di fondo integrativo del piano nazionale di ripresa e resilienza e il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, sulla governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure per il rafforzamento delle strutture amministrative e l’accelerazione e lo snellimento delle procedure.

¹⁵ Nello specifico: utilizzare più energia pulita (*power up*); migliorare l’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati (*renovate*); promuovere tecnologie pulite adeguate alle esigenze future per accelerare l’uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti (*recharge and refuel*); estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G (*connect*); digitalizzare la P.A. e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari (*modernise*); aumentare la capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo di processori più potenti (*scale-up*); adattare i sistemi di istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica (*reskill and upskill*). Si veda E. Croci, T. Molteni, *The Green Deal and the Recovery Plan: un nuovo quadro per una riconversione urbana sostenibile?*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021, 375 ss.

¹⁶ Per un approfondimento, si rinvia a G. Delle Cave, *op. ult. cit.*, ove, nel richiamare autorevoli Autori sul punto, si specifica che si tratta, a ben vedere, «di porre al centro della “riparazione dell’esistente” quel più ampio orizzonte della coesione territoriale che fa delle città non delle monadi securitarie e competitive, slegate l’una dall’altra, ma degli aggregatori di solidarietà e benessere collettivo».

¹⁷ Si tratta del programma adottato in attuazione del d.lgs. 05 giugno 1998, n. 204, recante disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, così come previsto dalla legge Bassanini. In particolare, tale Programma prevedeva l’adozione di un “Programma strategico tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)”, composto a sua volta di sei grandi progetti, fra i quali figurava quello relativo alle Smart cities, denominato “Sviluppo di piattaforme abilitanti - comunità intelligenti”.

¹⁸ In tale sede, veniva infatti «ribadita l’esigenza di accelerare l’allineamento del Paese sulle strategie europee di sviluppo ed interconnessioni di reti nazionali a larga banda che rappresentano la condizione per ottenere il massimo risultato in termini di efficienza ed efficacia del Sistema Scientifico Nazionale e dell’Industria di beni e servizi» e si dava in certo senso mandato al governo di assicurare «nelle politiche di potenziamento delle infrastrutture strategiche del Paese [...] la dovuta priorità a questo intervento». Dando prova di straordinario intuito anche sotto il profilo lessicale, il CIPE definiva le reti digitali e le tecnologie dell’informazione «le forze abilitanti dell’accelerazione delle economie e delle società basate sulla conoscenza», quegli strumenti idonei ad accelerare «i processi di codificazione, disseminazione e creazione di conoscenza» e «i ritmi del cambiamento», nonché a sviluppare «infrastrutture informative su scala globale per comunicare, scoprire e fare affari».

¹⁹ Sul punto, come evidenziato anche in dottrina (S. Antoniazzi), pare appena il caso di rilevare che la predilezione all’utilizzo del sostantivo “comunità” in luogo di “città” intelligente già di per sé sembrerebbe confermare una modesta attenzione al territorio ed alle sue componenti, nonché una maggiore concentrazione sulle “abilità” necessarie a rendere un contesto smart: insistendo sulla *community* anziché sulla *city*, sin dalle origini del fenomeno “città intelligente” in Italia, il legislatore individua la c.d. “*smartness*” senza caratterizzare il territorio di cui tutti gli individui sono fruitori, bensì gli individui stessi.

L'ambito applicativo delle comunità intelligenti viene, poi, delegato dalla norma alle competenze dell'Agenzia per l'Italia Digitale²⁰ (AgID)²¹.

Un timido accenno alle città intelligenti è rinvenibile, successivamente, nella legge 27 dicembre 2019, n. 160 (recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022") il cui art. 1, comma 437, afferma che al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali «è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare»²².

Ora, al di là delle pochissime fonti normative (sopra non esaustivamente individuate per ragioni di sinteticità) da cui trarre definizioni, o comunque indizi, con riferimento al perimetro giuridico e operativo della *Smart city*, ciò che preme evidenziare in questa sede è che, sul piano nazionale, il concetto di "città/comunità intelligente" si è comunque ancorato, in qualche modo, più alla *performance* digitale della Pubblica amministrazione²³ che agli aspetti squisitamente urbanistici ed edilizi della città, lasciando, di conseguenza, sullo sfondo tutte quelle tematiche legate pure alla "rigenerazione" urbana del territorio di riferimento della *City* stessa.

Un lieve cambio di tendenza sembrerebbe riscontrarsi nel recente "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR)²⁴, ove si possono rintracciare alcuni

²⁰ Cfr. il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. "Decreto sviluppo"). Più precisamente, l'art. 20, comma 3-*bis* del decreto legge sopra menzionato, conferisce all'AgID il compito di promuovere la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale.

²¹ Cfr. M. Caporale, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. fed.*, 2015, 5, 949 ss.

²² Più nel dettaglio, la disposizione normativa da qua prevede che detto Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità e la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini pure «secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile».

²³ Da tale prospettiva, la *Smart city*, infatti, si conferma "orizzonte di riferimento" pure per il Programma Nazionale Ricerca 2021-2027. Nel paragrafo dedicato all'impatto dell'AI sui sistemi sociali si specifica infatti che «l'impatto è evidente per le *smart cities*, per l'ottenimento dei servizi, la pianificazione urbanistica e architettonica, i trasporti collettivi e la mobilità, fino all'economia e la finanza, il sistema assicurativo, l'individuazione e la gestione delle emergenze». Sul punto, si veda *Il PNRR 2021-2027 scalda i motori: una consultazione pubblica per definire l'Italia di domani*, 2020, ove si legge che il PNRR «individua i diversi ambiti di ricerca e innovazione su cui puntare, individuando le criticità del Paese e suggerendo la direzione che il sistema nazionale di ricerca dovrebbe seguire per recepire anche le istanze emergenziali e rispondere efficacemente alle necessità urgenti della società [...] Fra le tecnologie su cui puntare il Piano sottolinea l'importanza di robot, intelligenza artificiale, *digital twin*, *blockchain*: grazie a queste si potranno abilitare scenari di smart city e telemedicina, rivoluzionare i trasporti in un'ottica più ecologica e semplificare la burocrazia grazie alla digitalizzazione, riducendo la distanza tra persone e istituzioni».

²⁴ Trattasi del d.l. n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021. Il Piano prevede sei missioni specifiche (suddivise in sotto-missioni). Al di là della distribuzione delle risorse finanziarie tra grandi comparti di intervento, nel Piano l'obiettivo di superare in un'ottica strutturale le principali criticità del sistema Italia risultano dal ruolo decisivo che nel PNRR hanno le riforme: quelle orizzontali, con i due progetti relativi alla P.A. e alla giu-

indizi volti a recuperare, ricostruendola, «un’attenzione alla dimensione sociale della città da declinare su più piani, all’interno di un processo (anch’esso) di ricostruzione del senso di una dimensione urbana che non può sottrarsi alla sfida “intertemporale” di un mondo nuovo lanciata dalla tecnologia e dall’intelligenza artificiale e capace di ridefinire le forme della stessa esistenza (e quindi, convivenza) umana»²⁵. Tanto parrebbe confermato dalla *mission* stesse del PNRR, tra cui spicca – con riferimento al tema in trattazione – quello della rigenerazione urbana ma in connubio con la riduzione delle situazioni di emarginazione e degrado sociale²⁶, cui si associa quello dell’incremento del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale.

3. *Rigenerazione urbana: una chiave di volta per le città intelligenti?*

Muovendo, quindi, al tema della “rigenerazione”, nell’ultimo decennio, al di là del concetto (come visto, più recente) di *Smart city*, si è andata lentamente ricomponendosi nella coscienza collettiva la percezione della funzione della regola concernente l’uso dei suoli.

In estrema sintesi, si è passati dalla definizione di regole funzionali a distinguere l’aggregato urbano dal contado, con venature di estetica urbana e igiene (cfr. la funzione “primaria” dei Regolamenti edilizi), fino al governo del territorio, inteso come piena acquisizione della consapevolezza della funzione economi-

stizia; quelle cosiddette abilitanti, come nel caso della semplificazione e della concorrenza; ed infine le altre riforme che accompagnano il Piano: quella fiscale, quella connessa al contrasto della natalità e per il sostegno dei figli (asili nido) e quella delle politiche attive del lavoro. Per quanto di interesse, poi, circa l’oggetto delle principali missioni rilevanti in tema *Smart City*: nella missione 1, l’obiettivo di sviluppare le reti ultraveloci (banda ultralarga e 5G) con il cosiddetto “Piano Italia” a 1 Gbps che consiste nel garantire, tra l’altro, connettività efficiente a 8,5 milioni di famiglie e imprese; nella missione 2, è previsto un insieme eterogeneo di interventi da effettuare nelle aree urbane che riguarderanno la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l’adeguamento degli edifici, l’efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica. In generale, si tratta di misure volte principalmente a migliorare l’efficienza nella gestione delle risorse idriche; nella missione 3, l’attenzione è posta, principalmente, sulle ferrovie; con la missione 5, si punta, di fatto, alla rigenerazione urbana e all’*housing* sociale.

²⁵ Cfr. G. Delle Cave, *op. ult. cit.*, 51 ss.

²⁶ L’intervento c.d. “Piani Urbani Integrati” del PNRR è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede espressamente una pianificazione urbanistica partecipata volta alla trasformazione di territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Gli interventi potranno anche avvalersi della progettazione con il Terzo settore ai sensi dell’art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell’art. 1, comma 2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n. 106) e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali. L’investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell’accessibilità e dell’intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore. Sul punto, AA.VV. (a cura di), *Position paper Urb@nit su Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e città*, 2021.

ca e sociale delle regole urbanistiche, fermo restando sullo sfondo l'impianto concettuale della legge urbanistica del 1942 (e della legge "ponte" n. 765/1967)²⁷.

Ma, come si diceva, nell'ultimo decennio qualcosa di più profondo e radicale è andato maturando (anche in connessione con la città "sostenibile" più che "intelligente"), vale a dire il tema della rigenerazione del patrimonio urbano²⁸. L'idea di partenza è che «sia ormai giunta a termine l'epoca dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione e, al suo posto, sia cominciata quella del riuso e del recupero dell'esistente»²⁹.

Utilizzando l'efficace metafora dell'economista Kenneth Boulding, si è passati dalla "cowboy economy" caratterizzata da sconfinata praterie di risorse inesauribili, alla "spaceship economy", l'economia dell'astronave, nella quale la terra è vista come un'astronave in orbita nello spazio e i suoi abitanti come astronauti che devono razionare le risorse disponibili, conservando e riutilizzando materie prime ed energia. Il suolo è tra le risorse più scarse, ormai in via di esaurimento: l'uomo/astronau-

²⁷ La rigenerazione urbana, come ampiamente detto in precedenza, non è un fenomeno nuovo nato con la legislazione in tema di contenimento del consumo di suolo dell'ultimo decennio, ma vanta radici ben più antiche: in proposito meritano di essere ricordati i piani di recupero di cui alla legge n. 457/78, nonché i vari programmi integrati di intervento di cui alla l. n. 179/1992, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1993, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2000), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) a fine anni '90, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002, e finanche il d. l. n. 70/2011 (c.d. "Decreto sviluppo"). L'urbanistica di terza generazione sconfessa integralmente il modello del piano regolatore, e la conseguente spinta alla "depianificazione" fa sì che la consensualità divenga il fulcro delle successive politiche di riqualificazione, il cardine dell'urbanistica della trasformazione. Al contrario, la legislazione in materia di contenimento del suolo e rigenerazione urbana dell'ultimo decennio riporta la pianificazione al centro delle politiche di trasformazione urbana, restituendo peso al decisore pubblico nei confronti dell'iniziativa e dell'interesse dei privati. Cfr. P. Chirulli, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno dell'Università di Trento, 2014, 68 ss.

²⁸ Con l'espressione patrimonio urbano si intende anche, per quanto qui di interesse, il complesso edilizio presente nelle città, consistente in strutture a destinazione abitativa e non abitativa, che versano in stato di abbandono e/o degrado, parchi, aree degradate ed anche spazi e luoghi pubblici dismessi, fabbricati industriali vuoti. Cfr. P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 303 ss.; E. Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020; M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 597 ss.

²⁹ P. Stella Richter (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell'AI-DU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), Milano, 2015.

ta deve apprendere come utilizzare il suolo con parsimonia³⁰, se non vuole perdere la sua principale fonte alimentare e compromettere l'intero ecosistema³¹.

Del resto, la città, intesa come ordinamento giuridico complesso³², come visto, non è più solo il luogo in cui vengono garantiti funzioni e servizi essenziali, ma diviene «anche un fervente laboratorio di processi di architettura, trasformazione e rinnovazione urbana³³, oltre che di sperimentazione di dinamiche aggregative da gestire e valorizzare all'interno di un adeguato quadro giuridico»³⁴.

³⁰ A riguardo, nella decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" si legge che «ogni anno più di 1 000 km² di terreni vengono destinati a usi edilizi, industriali, di trasporto o ricreativi. È difficile e costoso invertire queste tendenze a lungo termine, e quasi sempre ciò richiede dei compromessi tra le varie esigenze di ordine sociale, economico ed ambientale. Le considerazioni ambientali, inclusa la protezione delle acque e la conservazione della biodiversità, dovrebbero essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del "consumo netto di suolo pari a zero" entro il 2050» (punto 23). Cfr. in tema, anche la Comunicazione COM(2006)231 definitivo del 22 settembre 2006 intitolata "Strategia tematica per la protezione del suolo" nella quale sono indicati gli obiettivi ritenuti utili per proteggere il suolo e garantirne un uso sostenibile che dovranno essere attuati ai diversi livelli di governo. Sul rapporto tra consumo di suolo, rigenerazione urbana e governo del territorio è utile il richiamo a Corte cost., 16 luglio 2019 n. 179, ove i giudici hanno affermato che la legge regionale urbanistica della Lombardia qualifica in modo innovativo il territorio «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma [...] come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni» (ovvero un "bene comune") ma anche il suolo «risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale». Sul punto, si veda F. Di Lascio, *op. cit.*, 92; C. Pagliaroli, *Disciplina transitoria della legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo: profili di incostituzionalità*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 2, 853 ss.; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, *op. cit.*, 16 ss.; P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020. Sul consumo di suolo, cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2017, 299 ss.; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69 ss.; E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 69 ss.

³¹ K.E. Boulding, *The economics of the coming spaceship earth*, in H. Jarrett (a cura di), *Environmental quality in a growing economy*, in *Baltimore, Johns Hopkins University Press*, 1966, 3-14.

³² Sul titolo di città, da concedere ai comuni che, in passato, si sono distinti come centri dotati di funzioni e cultura urbane, intese come particolare fermento culturale, democratico, economico e commerciale, A. Cerchia, *Art. 18*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, *pp. cit.*, 118 ss.; A. Pubusa, *Città (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, IV, che individua nella popolazione, funzioni, cultura e attività imprenditoriali gli elementi caratterizzanti la realtà urbana, e dunque la città. Cfr. anche P. Chirulli, C. Iaione, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

³³ Interessanti spunti di riflessione, in proposito, sono già rinvenibili in B. Secchi, *Cucire e legare*, in *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, 1989, 28. Peraltro, A. Giusti, *pp. ult. cit.*, 109, specifica che «gli urbanisti e gli architetti più illuminati hanno percepito con sapiente anticipo rispetto al decisore pubblico che, avanti al rallentamento della crescita urbana e alle trasformazioni economiche e sociali collegate, le parole e i temi per raffrontare questo cambiamento avrebbero dovuto essere "cucire", "legare", "recuperare", spostando l'attenzione sulle periferie interne ed esterne».

³⁴ Come evidenziato da G. Piperata, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. e app.*, 2011, 508 ss., i paradigmi giuridici del governo del territorio sono cambiati a seguito dell'affermazione delle dinamiche tra pubblico e privato, per cui il secondo non è più semplice esecutore delle scelte urbanistiche fatte dal primo, ma diviene co-decisore delle politiche pianificatorie, intese come scelte operate in sede di pianificazione generale e non solamente attuativa. Cfr. anche G. Gardini, *Alla ricerca della*

Tali processi, intrisi di numerosi interessi in gioco, rendono preferibile l'utilizzo dell'espressione "rigenerazioni", la cui riuscita dipende dalla disponibilità di una varietà di mezzi e strumenti operativi e, non ultimo, anche dall'instaurazione di una efficace collaborazione tra amministrazione e privati³⁵ (pure nel perimetro della sussidiarietà orizzontale)³⁶. Come evidenziato in dottrina, tale "cambio di prospettiva" «da un lato, tradisce gli errori del passato, consistenti nei limiti del modello razionalistico di pianificazione, non in grado di recepire e valorizzare appieno le esigenze emergenti nelle città; dall'altro rimarca l'esigenza di legittimare i movimenti e le richieste della comunità mediante la costruzione di un patto pubblico-privato con cui regolare [...] gli interventi sulle aree urbane, rendendo al contempo meno incerto il ricorso agli strumenti urbanistici»³⁷.

Non a caso, infatti, le P.A. si sono già fatte interpreti delle istanze di recupero e valorizzazione di beni e spazi urbani attraverso l'adozione di appositi regolamenti³⁸, a

"città giusta". *La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it.*, 2020, 44 ss.; A. Bianchi, *La rigenerazione urbana: un nuovo modo di pensare la città*, in *Riv. giur. mezz.*, 2020, 139 ss.

³⁵ Secondo F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, *op. cit.*, 112 ss., il principio di sussidiarietà impone dal basso un'analisi delle funzioni amministrative e la loro riallocazione in rapporto al loro contenuto (le attività di esercizio) e alla capacità di svolgerle ai diversi livelli. Per l'Autore, in sintesi, la distribuzione delle funzioni non può prescindere da due diversi e graduali criteri applicativi: «uno, omogeneo, che stabilisca il ruolo generale e le funzioni fondamentali per intere categorie di enti locali, ai diversi livelli di sussidiarietà, valido per tutto il territorio nazionale, uno, differenziato, che consenta di fissare tanto funzioni stabili, (nell'individuazione di funzioni "ulteriori", aggiuntive e coerenti con quelle attribuite con legge nazionale: funzioni attribuite o delegate con legge regionale, funzioni auto-attribuite dagli stessi enti locali, in presenza di risorse finanziarie sufficienti, ulteriori rispetto a quelle garantite dall'art. 119, comma 5), quanto le modalità di esercizio delle funzioni attribuite soprattutto sul piano organizzativo perché il contenuto vero dell'autonomia territoriale, oltre all'autogoverno, sta nella ricerca di strade innovative per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni affidate, nell'interesse dei cittadini. In un quadro che raggiunga rapidamente la stabilità delle funzioni, essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni e per dare certezza ai cittadini e alle imprese». In relazione alle prassi partecipative che si stanno imponendo quali nuovi e utili modelli di amministrazione, si veda anche G. Arena, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, ove si rileva che «una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è [...] che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza la necessità della previa intermediazione legislativa».

³⁶ Approccio, questo, ormai molto attuale come più volte rilevato, se si pensa che gli interventi nella città non si limitano più a costruire un modello basato sull'ingresso delle persone in determinati luoghi e spazi, «ma si spingono oltre, coinvolgendo gli utenti finali nella progettazione, produzione ed erogazione di servizi, attraverso una gestione collettiva e condivisa del patrimonio urbano». Sul punto, G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 475 ss.

³⁷ G. Torelli, *Ibidem*. Si veda anche R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs*, in J.B. Auby (a cura di), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, SciencesPo, 2019, 431-437; S. Amoroso, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 42 ss.; L. Vandelli, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, 2018, 85 ss.; D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 2019, 947 ss.; C. Iaione, *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, 2019, 187 ss.

³⁸ Il riferimento è ai regolamenti comunali per la collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei c.d. "beni comuni urbani", il cui primo riferimento in ordine temporale è rappresentato dal regolamento del Comune di Bologna. Per maggiori approfondimenti, F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss.; F. Giglioli, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, *op. cit.*, 272 ss.; P. Michia-

testimonianza della loro predilezione a formalizzare nel dato di diritto positivo le attività di rigenerazione ed i rapporti giuridici che ne derivano. Più nel dettaglio, la possibilità di differenziare la rigenerazione urbana dalle iniziative rivolte a promuovere la mera riqualificazione edilizia (si badi bene, proprio poiché riferita a meri interventi di tipo edilizio, la riqualificazione sarebbe dunque *species* del più ampio *genus* della rigenerazione, intesa invece come novero di azioni complesse di contrasto al degrado urbano, incidenti non solo sull'ambito urbanistico ma anche sugli assetti socio-economici, culturali e occupazionali del territorio interessato³⁹) si gioca essenzialmente proprio sul versante dell'obiettivo perseguito dall'intervento pubblico, che si proietta anche sulla dimensione sociale ed economica del degrado urbano, senza peraltro «innescare dinamiche che possano portare ad un nuovo consumo del territorio»⁴⁰.

3.1. *La rigenerazione urbana tra criticità e prospettive di sviluppo verso il modello Smart City*

Le politiche di rigenerazione e recupero del patrimonio urbano, tuttavia, continuano a prestare il fianco a diverse criticità – soprattutto sotto il profilo operativo, profilo fondamentale per la transizione della città verso il modello *Smart city* – che l'introduzione pure di innovativi strumenti edilizi ha solo in parte risolto⁴¹. Innanzitutto, manca, ad oggi, un'attività di mappatura e schedatura degli immobili presenti sul territorio (un "censimento del mattone"), attività essenziale per ottenere i dati utili (es. numero di edifici, caratteristiche tecniche e soggetti proprietari) per decidere come ricostruirne, in chiave "intelligente", le funzioni originarie o prevedere possibili nuove destinazioni⁴². *In secundis*, non possono non essere considerati i limiti che il diritto di proprietà pone allo sviluppo delle politiche di rigenerazione urbana, impedendo un'arbitraria appropriazione e fruizione del bene da parte della comunità interessata ai processi di recupero⁴³.

ra, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016, 2.

³⁹ In particolare, come chiarito da R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 5, 237 ss., se «si assume come presupposto delle azioni di rigenerazione il degrado delle città non solo in chiave di degrado fisico ma anche come manifestazione di condizioni di disagio che determinano decadimento e privazione, la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale».

⁴⁰ Cfr. P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 2020, 1, 44 ss.

⁴¹ Si pensi, ad esempio, al permesso di costruire in deroga ai sensi del d.P.R. n. 380/2001 per procedere con maggiore celerità al recupero di aree dismesse. In dottrina, E. Frediani, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, 2019, 309 ss.

⁴² Sulla schedatura del patrimonio immobiliare, E. Boriani, G. Scaramozzino, *Il patrimonio immobiliare pubblico*, Rimini, 2013.

⁴³ Da qualche tempo, alcuni enti locali stanno ragionando sulla possibilità di disciplinare questo aspetto attraverso appositi regolamenti, senza però giungere a prevedere il trasferimento degli immobili privati, pur

Ovviamente, esistano degli strumenti autoritativi con cui le amministrazioni possono imporre al privato di intervenire sui propri immobili, ma per motivi di incolumità pubblica, sicurezza e contrasto al degrado urbano (non certo, allo stato, per la realizzazione della *City* digitale e sostenibile), o anche sostituirsi ad esso in caso di prolungata inerzia⁴⁴. Tuttavia, tali interventi non giungono ad ammettere il recupero dell'edificio mediante il suo contestuale affidamento a favore di terzi, a meno che non siano utilizzati strumenti di natura espropriativa⁴⁵.

Una sorta di “forzatura” del sistema sopra evidenziato sembrerebbe essere l'istituto degli “usi temporanei” (il riferimento normativo è l'art. 23 *quater* del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall'art. 10, comma 1, *m-bis*, l. n. 11 settembre 2020, n. 120⁴⁶). In particolare, la norma statale tende a replicare la struttura delle disposizioni regionali in materia⁴⁷, in particolare con riferimento (i) alle finalità degli usi in esame, sintetizzabili nel recupero di aree degradate, immobili e spazi dismessi o in via di dismissione, e nella promozione di iniziative di carattere socioculturale (di “aggregazione” o di inclusività se si vuole leggere la disposizione in chiave *Smart city*); (ii) all'autorizzazione da parte del Comune, volta a consentire utilizzazioni (anche) diverse da quelle stabilite dallo strumento urba-

dismessi ed in stato di degrado, nel patrimonio del comune, se non a fronte di veri e propri procedimenti di espropriazione, la cui base giuridica è rinvenuta nell'art. 838, comma 2, c.c. (*i.e.* la norma che consente alle amministrazioni di espropriare beni immobili altrui in stato di degrado, se questi possono nuocere al decoro delle città ed alla sicurezza e sanità pubblica; cfr. M. Roversi Monaco, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 541 ss.). In ogni caso, il passaggio di proprietà dell'immobile abbandonato nel patrimonio del comune tramite regolamento è comunque “ostacolato” anche da ragioni di ordine costituzionale (*in primis* nell'art. 42 Cost.). Si veda, sul punto, Corte cost., 31 luglio 2020, n. 187; Id., 31 maggio 2018, n. 113; Id., 04 maggio 2017, n. 93; Id., 11 luglio 1989, n. 391; Id., 10 maggio 2012, n. 114, tutte in *cortecostituzionale.it*. Sui parametri di costituzionalità delle normative urbanistico-edilizie che incidono sul diritto di proprietà, S. Amoroso, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 3, 33 ss., secondo cui «la legislazione urbanistica, ogni qual volta incida sulla proprietà privata, deve rispettare i seguenti canoni: ragionevolezza, proporzionalità, non discriminatorietà, affidamento del cittadino».

⁴⁴ Esemplicativo, il DDL n. 164/2018 che attribuisce ai comuni, in forma singola o associata, il potere di intervenire per ripristinare la funzione sociale dei beni pubblici e privati, abbandonati e inutilizzati da almeno dieci anni, eventualmente modificandone la destinazione d'uso con la conseguente acquisizione al patrimonio comunale.

⁴⁵ Si veda P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 49 ss. e F. Salvia, *Garanzie delle norme e garanzie del sistema: il caso della proprietà*, in *Dir. amm.*, 2007, 47 ss., secondo cui «il legislatore ha promosso le ablazioni sostanziali ogni qual volta abbia ritenuto doveroso tutelare specifici interessi, individuati principalmente nell'ambiente, difesa nazionale, beni culturali e tutela del suolo. Se ne evince che, in difetto degli stessi, la legge abbia rinunciato a giudicare come meritevoli di protezione rafforzata altre esigenze, quali ad esempio il recupero del patrimonio urbano, non orientando gli strumenti di ablazione a questi fini».

⁴⁶ Non è questa la sede per una disamina puntuale delle implicazioni tecniche dell'istituto. Si rinvia, per una migliore trattazione, a N. Millefiori, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia ed il problematico raccordo sistematico della nuova – rectius ulteriore – disciplina statale del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante nell'ordinamento di settore*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 2, 173 ss. e G. Pagliari, *Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulla prospettiva della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 5, 325 ss. In via pretoria, sul tema, si segnalano Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2021, n. 534; Id., Sez. VI, 01 aprile 2019, n. 2148; Id., Sez. V, 27 marzo 2019, n. 2019; Id., Sez. VI, 20 novembre 2018, n. 6562; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 21 settembre 2020, n. 1675, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴⁷ Cfr. in particolare la l. r. Emilia-Romagna, n. 24/2017 (art. 16, comma 1); la l. r. Veneto n. 14/2017 (art. 8, comma 1); la l. r. Lombardia n. 12/2005 (51-*bis*, comma 1).

nistico generale, senza che ne derivi il mutamento della destinazione⁴⁸; (iii) al utilizzo della convenzione, attraverso la quale l'ente ammette l'uso temporaneo sull'immobile definendone gli estremi (durata, modalità, costi, oneri di ripristino, garanzie e sanzioni). Anche nel caso degli usi *de qua*, però, non è contemplata la possibilità di intervenire su aree o immobili privati in difetto del consenso del proprietario, la cui attivazione è anzi il presupposto per richiedere la convenzione che legittima l'uso temporaneo stesso (sul punto la migliore dottrina ha evidenziato proprio come «senza una specifica previsione legislativa statale, gli interventi sulla proprietà privata non sembrano autorizzabili attraverso altre disposizioni. Tanto è vero che anche le principali linee guida operative sugli usi temporanei preferiscono concentrarsi sul coinvolgimento del proprietario e, soprattutto, sull'individuazione degli incentivi – in particolar modo fiscali – da offrirgli per ottenere il consenso all'uso temporaneo dei suoi edifici inutilizzati o dismessi, anziché percorrere l'impervia strada dell'occupazione senza consenso»)⁴⁹.

Il vantaggio di tale istituto resta quello dell'utilizzo del bene edilizio diverso da quello individuato dallo strumento urbanistico generale, il che sembrerebbe poter consentire – nell'ottica della città “laboratorio” – una dislocazione di risorse urbane (anche sperimentali) idonee alla realizzazione della *Smart city* (si pensi alla riqualificazione di edifici in termini di creazione di spazi di condivisione e inclusione o di *co-working*, o ancora alle opportunità di *housing* sociale), seppure nell'incertezza, però, del passaggio tra usi “inter-categorie”, cioè da una categoria funzionale all'altra tra quelle elencate dall'art. 23-ter sopra citato (circo stanza che non richiederebbe, dunque, il rilascio del permesso di costruire, rendendo superfluo il provvedimento amministrativo a fronte di una trasformazione urbanistica)⁵⁰.

⁴⁸ Secondo il T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 06 agosto 2021, n. 1137, laddove la destinazione legale dell'area non sia inquadrabile fra quelle previste dal c.d. “Codice dell'ambiente” (uso a verde pubblico/residenziale o uso industriale/commerciale), occorre verificare quale dei due usi sia più affine alla destinazione urbanistica, non trascurando l'effettivo utilizzo che del sito è stato fatto nel tempo. Di conseguenza, se, in esito alla già menzionata valutazione, il riferimento sia costituito dall'uso industriale/commerciale, l'amministrazione non può pretendere, a spese del privato, un intervento di ripristino non coerente con quell'uso, pur se si tratti di un'area caratterizzata da valore ambientale.

⁴⁹ Si vedano le ampie riflessioni di G. Torelli, *op. cit.*, secondo cui, in difetto dell'accordo con il proprietario, «gli usi temporanei sul patrimonio urbano in stato di abbandono o inutilizzato non sembrano perseguibili»; pertanto, «se questo è il quadro giuridico di riferimento, è naturale interrogarsi sulle utilità dell'art. 23-*quater* (e delle altre norme regionali) e sul suo carattere innovativo rispetto ad altre disposizioni, come ad esempio quelle sui beni comuni, rispetto alle quali non si intravedono differenze degne di nota nella regolazione dei processi di recupero, comunque costretti ad un avviso pubblico ed agli impedimenti posti dagli immobili privati». Si veda anche M. Ramajoli, *Gli accordi tra amministrazioni e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, 2019, 675 ss.

⁵⁰ Occorrerebbe, però, a tal fine riconoscere e valorizzare maggiormente la centralità della “temporaneità” dell'uso, ovvero meglio quantificarla per via normativa primaria. La misura del tempo, nel caso degli usi di cui si discute, costituisce infatti «l'architrave su cui costruire questo tipo di azioni di rigenerazione e, pertanto, non dovrebbe essere lasciata alle libere determinazioni della funzione pianificatoria comunale» (potenzialmente non omogenee sul territorio nazionale con conseguente sfaldamento di un disegno comune relativo pure alle città intelligenti e soste-

Del resto, l'evoluzione di comunità cittadine sempre più portatrici di istanze di uguaglianza e di integrazione ed alla ricerca di luoghi di vita comuni quali spazi di coesione sociale, ha affidato al rinnovamento urbano anche le istanze sociali di superamento del degrado, delle situazioni di abbandono e di disagio, nell'idea che la città debba assumere anche la funzione di garantire la qualità della vita, l'inclusione sociale e la capacità di resilienza urbana⁵¹. Non si tratta, quindi, della riqualificazione ed il ripristino di un edificio e della sua funzionalità, ma la prospettiva di una strategia territoriale integrata, capace di interpretare e coniugare in modo adeguato la vasta trama degli interessi che s'innestano nel circuito relazionale territorio – istituzione – corpo sociale.

A ben vedere, infatti, la rigenerazione urbana è soprattutto una funzione di amministrazione attiva, che prevede, quale modalità ordinaria di realizzazione, il coinvolgimento fattivo dei privati, «sia come cittadini che in questo modo esercitano il proprio diritto di partecipazione alle scelte riguardanti la gestione del territorio locale, sia come operatori economici (proprietari singoli o associati, imprese private, società partecipate e concessionari pubblici) che finanziano in tutto o in parte le opere strumentali al riuso e alla valorizzazione di beni e spazi urbani»⁵² (da qui, l'estremo interesse per detta funzione di rigenerazione in termini di conversione della città in *Smart city*, ove ben si shakerano approcci *top-down* con quelli *bottom-up*).

4. *La normativa rilevante: tra passato, presente e PNRR*

Ciò detto, l'analisi del dibattito sul tema della rigenerazione urbana offre ancora una varietà di posizioni definitorie che s' inseriscono tra la mancanza di un inquadramento generale di tale categoria concettuale sul piano della legislazione statale⁵³ e,

nibili). Cfr. S. Amoroso, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, op. cit., che sottolinea proprio l'importanza della "durata" quale fattore fondamentale per le azioni delle rigenerazioni urbane, nonché G. Torelli, op. cit.

⁵¹ In ordine all'estensione dei fini delle politiche di governo del territorio che devono comprendere ed interpretare anche le esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale, si veda V. Cerulli Irelli, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il Governo del territorio*, Milano, 2003, 507 ss.; A. Police, *Urbanistica solidale ed esigenze di mercato: alla ricerca della città ideale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, 31 ss.; A. Bartolini, *Patrimonio culturale ed urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 12 ss.

⁵² La dottrina ha individuato nella rigenerazione urbana «una funzione amministrativa tipica di uno specifico modello di azione pubblica, al quale possiamo riferirci come enabling state». Cfr. E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, op. cit., 31; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 18 ss.

⁵³ Ed infatti, il legislatore nazionale, ad oggi (senza considerare, in buona sostanza, le novità sul tema di cui al PNRR) continua a disporre misure settoriali e frammentate in materia di rigenerazione urbana. Alcuni esempi recenti sono rappresentati: (i) dal c.d. "Ecobonus facciate", di cui alla legge 17 dicembre 2019, n. 160, che prevede una detrazione dall'imposta lorda (Irpaf o Ires) per interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti, anche strumentali, ricomprendendo anche gli interventi di sola pulitura o tinteggiatura esterna; (ii) dal c.d. "decreto rilancio" (d.l. 19 maggio 2020, n. 34), che dispone detrazioni fiscali, *ex multis*, per interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che

al contrario, una ricchissima produzione legislativa regionale⁵⁴, che assume il vessillo della rigenerazione urbana⁵⁵ ad emblema delle più recenti ed innovative discipline del territorio e del suo governo⁵⁶. Ed infatti, le discipline regionali sulla rigenerazione urbana⁵⁷ sono, a tutta evidenza, identificative di una tendenza emergente che supera la stagione dei c.d. “piani di terza generazione”⁵⁸ e concretizzano un attivismo di risposta dei parlamenti regionali⁵⁹ che si misura con la necessità di allineare ed inno-

interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25% della superficie disperdente lorda dell'edificio o dell'unità immobiliare situata all'interno di edifici plurifamiliari o per interventi di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto.

⁵⁴ In prospettiva comparatistica, nell'ordinamento spagnolo, l'impulso alla rigenerazione, intesa come politica urbanistica attiva, proviene soprattutto dalla legislazione nazionale, visto che «en general, la mayoría de las leyes autonómicas no contemplan la regeneración urbana como uno de los elementos esenciales en el proceso de modernización de nuestras ciudades por lo que es preciso modificar y adaptar la legislación autonómica a los nuevos parámetros prestando atención en el desarrollo de las diferentes técnicas urbanísticas necesarias para la regeneración urbana de conformidad con la legalidad aplicable»; così M. Angeles Gonzales Bustos, *Marco regulador para la regeneración urbana*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 2017, 109-I, 350 ss.

⁵⁵ In dottrina, si segnala F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, *op. cit.*, 137 ss., che vorrebbe rintracciare nell'art. 3-bis del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. b) del d.l. n. 133/2014 (c.d. decreto “Sblocca Cantieri”) relativo alla disciplina degli interventi di conservazione, lo scarso quadro normativo statale di riferimento a cui ricondurre la categoria giuridica della rigenerazione urbana.

⁵⁶ Ancora in chiave comparatistica, la Spagna, sul punto, ha recentemente approvato una legge quadro sul consumo di suolo e la rigenerazione urbana, in cui risulta chiara la stretta associazione tra questi temi e lo sviluppo urbano sostenibile. L'art. 1 del Real Decreto Legislativo n. 7 del 30 ottobre 2015 (*texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana*) fissa infatti come obiettivo prioritario «el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». La dottrina spagnola ha chiarito che con il concetto di “sviluppo territoriale e urbano sostenibile” si indicano le politiche pubbliche che tentano di soddisfare le necessità urbanistiche della società attuale senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie. Il principio di sviluppo sostenibile fa sì che tutte le politiche pubbliche debbano essere indirizzate a un uso più razionale delle risorse naturali, armonizzando le esigenze economiche, occupazionali, la coesione sociale, la parità di trattamento e di opportunità, la salute, la sicurezza delle persone e la protezione dell'ambiente. Si veda M. Angeles Gonzales Bustos, *Ibidem*, 339 ss.; R. Martín Mateo, *La edificación sostenible*, in *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2005, 8, 15-26; D. Fernández De Gatta Sánchez, *Medio Ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código técnico de la edificación y a la nueva Ley del suelo*, in *Revista de Derecho urbanístico*, 2007, 235, 26-86; Id., *Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea*, in *Noticias de la Unión Europea*, 2007, 264, 35 ss.

⁵⁷ Sulla mutevolezza della nozione di rigenerazione urbana, concetto cangiante e declinabile “à la carte” dal legislatore nazionale e regionale, si vedano, in giurisprudenza, Corte cost., 10 marzo 2020, n. 119 e Id., 13 marzo 2020, n. 70, in *cortecostituzionale.it*.

⁵⁸ Secondo E. Boscolo, *op. cit.*, 5, nella perdurante incapacità del Parlamento di dettare la nuova legge urbanistica di principi fondamentali che, ai sensi dell'art. 117, 2 comma, Cost., dovrebbe orientare la legislazione regionale, talune regioni si sono mosse in maniera autonoma e «esaurita la stagione segnata dalle leggi regionali di terza generazione (con sdoppiamento del piano in una componente strutturale e in una operativa o, comunque, con frammentazione della struttura compatta del piano atto in più documenti riservati alle diverse funzioni conoscitive e regolatorie), emergono temi nuovi come quello del consumo di suolo». Cfr. anche T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, 2017, 681 ss., ove la legge regionale viene considerata «fortemente innovativa anche sul piano del metodo e degli strumenti posti al servizio della rigenerazione urbana, con un'intensa valorizzazione della partecipazione dei privati e della comunità locale di riferimento».

⁵⁹ Si vedano, in particolare, la l.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21; la l. r. Piemonte 14 luglio 2009, n. 20; la l. r. Marche 23 novembre 2011, n. 22; la l. r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65; la l. r. Lombardia 28 novem-

vare la disciplina dell'uso e del governo del territorio in chiave corrispondente non soltanto alla trama variegata degli interessi, pubblici e privati, da sempre incidenti sul territorio, ma all'urgenza dei bisogni, anche d'ordine sociale ed economico⁶⁰, oltre che ambientale e digitale⁶¹, che attraversano il fenomeno urbano⁶².

bre 2014, n. 31; la l. r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1; la l. r. Veneto 09 giugno 2017, n. 56; la l. r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; la l. r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; la l. prov. autonoma di Trento 04 agosto 2015, n. 15; la l. prov. autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9.

⁶⁰ La riconduzione della "questione sociale" alle finalità ed agli obiettivi perseguiti con gli interventi di rigenerazione urbana, appare evidente nella l.r. Lazio n. 7/2017 che individua nell'*incipit* dell'ordine delle finalità da perseguire quella di "promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di *co-housing* per la condivisione di spazi ed attività" (art. 1, comma 1, lett. a). Nella legge laziale, come del resto è rinvenibile in parte nelle altre dimensioni regionali richiamate, il livello comunale rimane l'essenziale punto di snodo, attuativo e gestorio, dei progetti di rigenerazione urbana e, altresì, delle forme di partecipazione e di trasparenza dei procedimenti decisori ed esecutivi. Ed infatti, l'art. 2, comma 4, della l. r. Lazio n. 7/2017 tipizza in modo esemplare il ruolo comunale nell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana: "I comuni, nel perseguire gli obiettivi e le finalità di cui all'articolo 1, valutando anche le proposte dei privati, ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano, approvano con le procedure di cui al comma 6 i programmi di rigenerazione urbana, indicando: a) la strategia localizzativa e di promozione sociale nonché le correlazioni e le ricadute rispetto alle previsioni dello strumento urbanistico generale vigente, evidenziate in uno schema d'inquadramento; b) gli obiettivi di riqualificazione urbana, di sostenibilità ambientale, sociali ed economici che si intendono conseguire attraverso la riduzione dei consumi idrici, energetici e della impermeabilizzazione dei suoli nonché gli interventi ammessi, ivi inclusa la delocalizzazione; c) le prescrizioni da seguire nella progettazione degli interventi; d) le premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, per la realizzazione di opere pubbliche e/o per cessioni di aree aggiuntive in misura non superiore al 35 per cento della superficie lorda esistente; e) le destinazioni d'uso consentite nell'ambito del programma di intervento; f) la quota di alloggi da destinare ad edilizia residenziale pubblica e nel caso di edilizia sociale una quota non inferiore al 20 per cento; g) le opere di mitigazione e compensazione ambientale; h) le opere pubbliche o di pubblico interesse da realizzare; i) le aree verdi e verdi attrezzate; l) le politiche pubbliche, in particolare abitative, sociali, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali che concorrono al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera b); m) il programma dettagliato delle iniziative per la partecipazione civica e per il coinvolgimento di enti, forze sociali, economiche e culturali interessati ai programmi di rigenerazione; n) i soggetti pubblici, sociali ed economici che si ritiene utile coinvolgere nell'elaborazione, attuazione e gestione dei programmi di rigenerazione e le modalità di selezione dei soggetti privati; o) una relazione di fattibilità contenente il quadro economico ed i criteri per valutare la fattibilità dei diversi programmi di rigenerazione, in particolare considerando come riferimento il Protocollo ITACA Regione Lazio alla scala edilizia e urbana". Sul piano dell'effettività del principio della partecipazione e del principio della trasparenza amministrativa, assume rilievo quanto stabilito al comma 9, dell'art. 2: "La Regione riconosce il diritto dei cittadini all'informazione e partecipazione civica nell'elaborazione di tutti i programmi di trasformazione dei territori, compresi i programmi di rigenerazione urbana. L'adozione dei programmi di rigenerazione urbana da parte dei comuni è subordinata allo svolgimento di specifiche attività di informazione e partecipazione civica secondo quanto dettato dai relativi regolamenti comunali. Nei provvedimenti approvativi devono essere documentate le fasi relative alle procedure di partecipazione nelle modalità stabilite dall'amministrazione comunale".

⁶¹ Sempre con riferimento alla l.r. Lazio n. 7/2017, si veda, di recente, in tema di riqualificazione urbana, la determina dirigenziale QI/675 del 14 aprile 2023, con la quale il Dipartimento Urbanistica di Roma ha adottato la disciplina per regolare la valutazione dei progetti di rigenerazione urbana *ex art. 6* l.r. cit. su immobili sottoposti alla Carta per la Qualità ("CQ"). La disciplina ha il pregio di individuare un *iter* preciso per i progetti che incidono su immobili ricadenti in CQ, con anche la possibilità di valutare lo "stralcio" di immobili non più meritevoli di protezione.

⁶² Si veda, ad esempio, la definizione di rigenerazione contenuta nella l.r. Lombardia del 2014, che fotografa la rigenerazione quale "insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica [...] la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'ambiente urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e ser-

Le iniziative di inclusione sociale, quindi, divengono il fulcro delle politiche di rigenerazione urbana, mentre il recupero edilizio è attività meramente strumentale al raggiungimento del fine solidaristico e sociale, ciò anche sfruttando il coinvolgimento dei privati, sotto la guida pubblica, come elemento dinamico della trasformazione urbana e, al tempo stesso, provando ad incanalare l'energia derivante dalla collaborazione tra decisore pubblico e cittadini all'interno di un percorso guidato (che è la perfetta sintesi delle iniziative volte alla costruzione, dall'alto e dal basso, della *Smart city*), che unisce uomo, territorio, società e ambiente all'interno di una visione integrata. In questo modo l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, «torna a legarsi allo svolgimento di attività di interesse generale, secondo il dettato dell'art. 118 Cost, anche e soprattutto in riferimento alla materia urbanistica, troppo a lungo scissa tra interessi predatori dei proprietari privati ed eccessi dirigistici della pianificazione pubblica»⁶³.

A ciò si aggiunga che la crisi economica e pandemica recente, oltre ad una maturata consapevolezza intorno al concetto di “sostenibilità”, stanno gradualmente restituendo forza al potere di pianificatorio delle collettività locali, e grazie ad esso, al decisore pubblico, che vede materializzarsi l'opportunità per tornare ad assumere un ruolo prevalente, rispetto agli interessi privati e speculativi collegati alla proprietà fondiaria, nella definizione delle politiche urbanistiche e urbane (nonché sostenibili e digitali) del paese.

Tale visione, di fatto, la si ritrova (seppur ancora parzialmente) anche nella normativa recente in materia di rigenerazione urbana: ed infatti, il d.l. n. 59/2021 – accanto agli impegni previsti nell'ambito del programma “Sicuro, verde e sociale” per la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica – ha finanziato il programma dei “Piani urbani integrati”⁶⁴ (art. 2, comma 1, lett. l, d.l. n. 59 cit.).

Parallelamente proseguono i lavori parlamentari relativi a una serie di disegni di legge riguardanti l'introduzione di una normativa nazionale specifica in materia di rigenerazione urbana (il riferimento è al DDL A.S. n. 1131)⁶⁵. Il *file*

vizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano” (art. 2, comma 1, lett. e). La l.r. Piemonte del 2009, invece, disciplina i programmi di rigenerazione urbana per fini di “miglioramento della qualità architettonica, ambientale, energetica e sociale” (art. 14), nel quadro iniziale di una visione assai scarsa degli strumenti e del metodo amministrativo di partenariato pubblico-privato sugli interventi da realizzare.

⁶³ Si vedano, *amplius*, le riflessioni di M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 598 ss. e di R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, *Riv. giur. ed.*, 2014, 251 ss.

⁶⁴ Con 210 milioni di euro nel quadriennio 2021-2024.

⁶⁵ Attualmente le diverse iniziative sono confluite nel testo congiunto all'esame del Senato A.S. n. 1131. Il testo correla espressamente la rigenerazione urbana agli obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo, in linea con la previsione di azzeramento entro il 2050 stabilita dalla Comunicazione della Commissione COM/2011/0571, confermata nella decisione n. 1386/2013/ UE del Parlamento europeo e del Consiglio e nel *Green Deal* Europeo, e con le linee guida della Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU.

rouge di tali iniziative risiede nei presupposti degli interventi di rigenerazione urbana, individuati in situazioni di degrado urbanistico, sociale, ambientale. La struttura si basa su un programma nazionale di rigenerazione urbana, che prevede bandi regionali di finanziamento dei progetti e monitoraggio sulla realizzazione⁶⁶. La competenza a livello nazionale è attribuita al Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Ministro della cultura, Ministro dell'economia e delle finanze e con la Conferenza Unificata prevista dall'art. 8 d.lgs. n. 281/1997. Lo strumento operativo è costituito dal "Piano comunale di rigenerazione urbana", strutturato come parte integrante dello strumento urbanistico generale – in questa prospettiva è prevista la modifica dell'art. 7, comma 2, della l. n. 1150/1942 – e ha un duplice contenuto, ricognitivo e operativo: contiene un censimento del patrimonio immobiliare, integrato annualmente con l'indicazione degli immobili in stato di abbandono, e individua le aree degradate oggetto dei progetti di rigenerazione, definendo gli obiettivi generali e i costi degli interventi previsti⁶⁷. Nel caso che l'attività di progettazione degli interventi non possa essere svolta direttamente dall'amministrazione comunale è previsto il ricorso a procedure di gara nella forma del concorso di progettazione o del concorso di idee ai sensi degli artt. 152 e 156 del d.lgs. n. 50/2016. Il sistema si articola quindi su un'attività di pianificazione comunale⁶⁸ e una successiva selezione a livello regionale dei piani meritevoli di finanziamento e destinati all'attuazione⁶⁹. Per l'attuazione è fatto riferimento agli strumenti gene-

⁶⁶ Si veda G. Sigismondi, *PNRR e DDL Rigenerazione urbana*, in *Recovery Lab*, 2022.

⁶⁷ È inoltre stabilito che obiettivi e progetti debbano essere definiti secondo procedimenti che garantiscano la partecipazione diretta dei cittadini (non generalizzata, ma selezionata: residenti, soggetti locali, soggetti sociali e terzo settore). Alcune particolarità riguardano i centri storici, per i quali è previsto che il Piano per la rigenerazione urbana abbia come obiettivi da perseguire: a) l'uso sociale dei luoghi; b) il recupero funzionale con opportuni inserimenti tecnologici e infrastrutturali; c) il recupero del tessuto produttivo compatibile con l'insediamento e il riequilibrio insediativo. È inoltre stabilito un procedimento di approvazione d'intesa con la Soprintendenza ai beni paesaggistici e architettonici. In conseguenza dell'approvazione, per gli interventi edilizi conformi al piano non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica (mentre resta necessario il parere ministeriale per i beni di interesse culturale ai sensi degli artt. 10 e 12 d.lgs. n. 42/2004).

⁶⁸ Si consideri che, con riferimento ad atti di pianificazione urbanistica che dispongono limiti ovvero restrizioni all'insediamento di attività economiche in determinati ambiti territoriali, il giudice è chiamato «*ad effettuare un riscontro molto più penetrante di quello che si riteneva consentito in passato e ciò per verificare, tramite un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto che a tali atti fanno da sfondo, se i divieti imposti possano ritenersi correlati ad effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche*». In caso contrario, tali limitazioni «*non sono più riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e devono, pertanto, essere considerate illegittime*» (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 10 agosto 2015, n. 4227; cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 07 novembre 2014, n. 5494).

⁶⁹ Restano ambiguità rispetto al coordinamento con il sistema di pianificazione previsto da alcune legislazioni regionali e al rispetto dell'ambito di competenza riservato ai comuni con riguardo alle scelte di pianificazione, secondo i principi stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza 16 luglio 2019, n. 179, in *cortecostituzionale.it* (in particolare con riferimento all'individuazione degli incentivi plano-volumetrici per gli interventi, la cui definizione è riservata alla legge regionale).

ralmente previsti dalla normativa urbanistica e dal T.U. edilizia, con un richiamo espresso del Piano di recupero disciplinato dalla l. n. 457/1978⁷⁰.

Ancora più recentemente, il prosieguo dei lavori parlamentari relativi al DDL A.S. n. 1131 ha parzialmente rivisto i contenuti delle azioni volte alla rigenerazione urbana, pur confermandone finalità e obiettivi di fondo e definizione della nozione stessa, con alcune precisazioni. La prima prospettiva si arricchisce dei riferimenti all'efficienza energetica degli edifici, alla sicurezza sismica e alla mitigazione del rischio idrogeologico. Viene inoltre esplicitato il collegamento – già, peraltro, evidente nella disciplina complessiva – con gli obiettivi di azzeramento del consumo di suolo previsti per il 2050. È infine inserito un opportuno richiamo alle discipline regionali già in vigore e coerenti con i contenuti del DDL, delle quali è auspicata la valorizzazione. La definizione della nozione di rigenerazione urbana è parzialmente rivista: da «complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani e su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico» ad «azioni di trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi, prioritariamente su quelli caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico».

L'ambito della nozione è quindi delineato in modo più ampio, e sembra poter comprendere senza incertezze interpretative anche interventi su singoli immobili o su aree circoscritte, secondo un indirizzo che trova conferma in altre disposizioni (in particolare per quanto riguarda gli interventi di rigenerazione a iniziativa privata).

Le modifiche più rilevanti riguardano i soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione ai diversi livelli e nella definizione delle scelte operative di rigenerazione urbana (definiti dal DDL “*governance* e architettura istituzionale”). Il quadro precedente, infatti, strutturato attorno a una cabina di regia nazionale e a un sistema di finanziamento organizzato su bandi regionali è cambiato in modo radicale. Le competenze a livello ministeriale passano al Comitato interministeriale per le politiche urbane (“CIPU”, istituito dall’art. 12-*bis* del d.l. n. 83/2012 conv. In l. n. 134/2012), con funzioni di indirizzo e coordinamento⁷¹. Per quan-

⁷⁰ Per promuovere le iniziative di rigenerazione urbana sono previsti incentivi e semplificazioni. Nel primo ambito rientrano i benefici plano-volumetrici assentibili nel caso di demolizione e ricostruzione (con esclusione degli interventi nei centri storici) fino al 20% della volumetria o della superficie esistente (purché senza consumo di suolo), la riduzione fino al 70% del contributo di costruzione rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni e agevolazioni fiscali per gli immobili. Nel secondo ambito è stabilita l'ammissibilità del mutamento della destinazione d'uso tra quelle previste dallo strumento urbanistico vigente o tra categorie funzionali compatibili o complementari, ridefinita in due gruppi (residenziale, turistico ricettivo, direzionale, dei servizi e commerciale limitatamente agli esercizi di vicinato; produttivo, direzionale, dei servizi e commerciale limitatamente alle medie e grandi strutture di vendita). Cfr., *amplius*, G. Sigismondi, *PNRR e DDL Rigenerazione*, *op. cit.*

⁷¹ Al CIPU spetta stabilire gli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana, i cui contenuti sono definiti dal Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili. Nel procedimento, che si con-

to riguarda gli strumenti operativi, è confermato un doppio livello, nazionale e locale, cui però sono da aggiungere le eventuali indicazioni programmatiche definite a livello regionale, nell'ambito dei pertinenti strumenti di pianificazione (come confermato dall'art. 3, c. 3 lett. a, del DDL).

Per lo strumento di livello locale sono invece previste alcune novità, delle quali è da definire la rilevanza effettiva. La differenza più evidente riguarda la denominazione dello strumento: al "Piano comunale di rigenerazione urbana" si sostituisce la "Programmazione comunale di rigenerazione urbana". Si assiste quindi, anche sul piano terminologico, all'abbandono del "piano" in favore di strumenti a più ampio respiro, fatto che sembrerebbe militare nel senso di una maggiore attenzione alla pianificazione strategica, essenziale per la *Smart city*. Costanza che sembra confermata dalla distinzione stessa del DDL tra scelte relative all'individuazione delle aree da destinare agli interventi di rigenerazione (riservate alla programmazione) e successiva attuazione degli interventi (da riservare ai tradizionali strumenti attuativi dello strumento urbanistico generale – con possibilità di prevedere varianti – o sulla base di accordi di programma)⁷².

Altro aspetto rilevante, pure i – chiave di realizzazione della *Smart city* sotto il vigile indirizzo e controllo dei pubblici poteri, è la disciplina degli interventi di rigenerazione ad iniziativa privata, distinguendo tra iniziative che riguardano i singoli immobili e iniziative che comprendono ambiti urbani più estesi. Per il primo tipo di interventi non è richiesto un coordinamento con la Programmazione comunale di rigenerazione urbana, salvo che si tratti di interventi su immobili del centro storico o inseriti in agglomerati urbani di valore storico⁷³. Gli interventi su ambiti urbani estesi sono autorizzati previa valutazione della loro coerenza con la Programmazione comunale di rigenerazione urbana: non si richiede quindi

clude con il provvedimento di adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è inoltre coinvolta la Conferenza Unificata prevista dall'art. 8 del d.lgs. 281/1997. Le competenze delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono complessivamente ampliate: riconosciuto l'ambito di disciplina definito dalla legislazione regionale già in vigore, il DDL riserva ora alle regioni l'individuazione delle risorse da destinare agli interventi di rigenerazione urbana promossi a livello locale e dei relativi criteri di assegnazione. Resta peraltro anche un ambito di interventi ammessi al finanziamento nazionale, la cui tipologia e i cui criteri di individuazione sono definiti dal Programma nazionale per la rigenerazione urbana: anche per questi interventi, però, il DDL non fa riferimento a un sistema di finanziamento per bandi, ma a «criteri, basati su indicatori territoriali socio economici, per definire le priorità di intervento». Si veda, per un approfondimento, G. Sigismondi, *PNRR e DDL Rigenerazione urbana 2*, in Recovery Lab, 2022.

⁷² Il DDL non individua espressamente a quale organo comunale spettino le competenze relative alla programmazione. È inoltre confermato il ricorso al concorso di progettazione o al concorso di idee per la definizione progettuale degli interventi previsti nella programmazione comunale che non possa essere eseguita direttamente dall'ente locale. Il concorso è finalizzato all'acquisizione dell'idea progettuale e di un progetto di fattibilità tecnica ed economica predisposto secondo le linee guida stabilite per l'affidamento dei contratti pubblici finanziati dalle risorse del PNRR (art. 48, comma 7, d.l. n. 77/2021).

⁷³ Gli interventi devono soddisfare determinati condizioni e possono essere autorizzati anche in deroga agli strumenti urbanistici: restano da valutare eventuali limiti alle possibilità di deroga e il coordinamento con la disciplina posta dall'art. 14, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 380/2001.

una “compatibilità” pura (il che lascia spazio ai privati di meglio esprimere il loro *know how*, pure con riferimento alle iniziative sostenibili e digitali, cellule della città intelligente) lasciando però spazio alla discrezionalità all’amministrazione⁷⁴.

La sfida, insomma, posta dal PNRR sul tema sembrerebbe non già la conquista del territorio, ma il costruire “*in between*”, cioè “tra e nelle” cose⁷⁵. In questo modo, si trasformano le ipotesi di rigenerazione dell’esistente (e del suolo consumato) in momenti del complessivo processo di pianificazione del territorio comunale, rendendo le relative decisioni parte integrante dell’atto di piano⁷⁶. E però, al di là dei chiari riferimenti del PNRR, non può tacersi come le norme sulla “rigenerazione” (che sia intesa come bonifica edilizia, risanamento, riqualificazione, recupero, ricostruzione, riuso e, da ultimo, resilienza o comunque come strumento effettivo e fattuale per l’ammodernamento delle città, ai fini della realizzazione delle *Smart city*) in oggetto esistano, come detto, dal 1865 (la l. n. 1150 del 1942 ha introdotto il piano particolareggiato anche per la ricostruzione di grandi aree urbane; si pensi pure al 1978 con i piani di recupero della l. n. 457, passando dai programmi integrati di intervento – i PII – introdotti dalla l. n. 179 del 1992) per arrivare all’odierna copiosa legislazione (soprattutto regionale) in materia e agli strumenti urbanistici delle città italiane che dedicano sezioni e articoli delle loro norme tecniche di attuazione (NTA) al recupero dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente. Come evidenziato in via fattuale, «la riqualificazione di un quartiere, degradato o meno che sia, ha forti implicazioni socioeconomiche e culturali, come del resto tutte le trasformazioni urbanistiche e gli interventi edilizi (anche quelli che consumano suolo verde)»⁷⁷; trasformazioni che si legano fisiologicamente (e ne costituiscono quasi presupposto applicativo) alla città intelligente. Eppure, se si escludono pochi casi virtuosi, la rigenerazione urbana – catalizzatore della *Smart city* pure nel breve-medio termine – non decolla⁷⁸.

⁷⁴ Pare opportuno, infine, citare, tra le disposizioni del DDL in oggetto, la delega legislativa per la redazione di un nuovo Testo unico in materia edilizia, delega che comprende espressamente anche la definizione di nuovi *standard* urbanistici di indirizzo e coordinamento. Quasi contestualmente, peraltro, il Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili ha nominato una commissione con il compito di riformare la legislazione nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e edilizia.

⁷⁵ Sulla rigenerazione urbana nel PNRR, cfr. M. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 394-407; 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, 299-304.

⁷⁶ La figura della rigenerazione, in tale modo, coniuga due fattispecie giuridiche differenti ma convergenti, anche in chiave *Smart city*, ovvero forma di intervento sul patrimonio edilizio esistente e, allo stesso tempo, iniziativa diffusa ai fini della fruizione dei beni comuni urbani.

⁷⁷ Si veda G. Inzaghi, *Perché non serve una legge sulla rigenerazione urbana*, in *Chorus Life*, 2022.

⁷⁸ Peraltro, pare appena il caso di rilevare come le iniziative di rigenerazione siano, in concreto, strettamente condizionate dall’erogazione di finanziamenti europei. Pertanto, è evidente che le stesse dovrebbero tendere ai cinque obiettivi strategici posti a fondamento della politica di coesione 2021-2027. Del resto, già nell’attuale programmazione finanziaria i fondi FESR e FSE cui tutti i Comuni, a prescindere dalle proprie dimensioni, possono accedere anche in forma associata sono quelli connessi all’“Agenda digitale”, all’“Efficientamento

Ancora una volta, il potere pubblico è (e deve essere) protagonista: sono i Comuni che decidono gli indici di edificabilità, le destinazioni d'uso insediabili, l'entità degli oneri di urbanizzazione e dei contributi, le “procedure” per trasformare il territorio⁷⁹. Eppure, nello strumento urbanistico comunale, sia esso denominato PRG, PGT, PUC, ci sono già tutti gli ingredienti per la preparazione di un contesto urbano rigenerato, sostenibile e, sì, digitale. E la legge dà già alle amministrazioni locali tutti gli strumenti che servono: in sostanza, niente impedisce ai Comuni di aumentare l'edificabilità delle zone costruite (i limiti di densità fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 sono elevati *ex se*), di stabilire che le destinazioni d'uso siano libere nella loro selezione da parte dei privati (ovviamente nei limiti della omogeneità urbana), piuttosto che vincolate per favorire gli usi socialmente necessari. Peraltro, con la perequazione urbanistica (definitivamente sdoganata dall'art. 2643, comma 2-*bis*, c.c.), i Comuni possono anche far decollare le volumetrie dalle zone da preservare (destinandole ad esempio a parchi digitali) facendole atterrare in quelle da rigenerare attraverso la “densificazione” (che costituisce il presupposto della “minimizzazione del consumo del suolo”).

Ancora, lo strumento urbanistico può consentire che si proceda con titolo diretto (permesso di costruire o SCIA) eventualmente convenzionato (per il reperimento delle aree a servizi o il pagamento del loro controvalore e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione)⁸⁰, piuttosto che con piano attuativo di iniziativa pubblica piuttosto che privata⁸¹.

In buona sostanza, dunque, per il definitivo “lancio” della rigenerazione urbana quale “presupposto” e “fondamenta” della *Smart City*, anche al di là delle misure all'uopo previste dal PNRR, occorre, innanzitutto, che il potere pubblico agisca utilizzando (meglio) gli “attrezzi” che l'ordinamento già offre, seppure non esplicitamente, a tali fini, razionalizzando un sistema che costituisce la chiave di volta per la realizzazione della città intelligente in concreto, ciò – si suggerisce – attraverso: (i) l'eliminazione della norma di “degenerazione urbana”, per cui nei centri storici gli interventi di demolizione e ricostruzione sono considerati di nuova costruzione e dunque infattibili laddove (quasi ovunque) la volumetria esistente sia superiore a

energetico e fonti rinnovabili”, alla “Valorizzazione risorse naturali e culturali” e all’“Inclusione sociale e lotta alla povertà”: tutti obiettivi che, uniti tra loro, identificano la *Smart city*.

⁷⁹ Cfr. il d.p.c.m. 21 gennaio 2021, assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale.

⁸⁰ I Comuni possono agire anche, sussistendone i presupposti, con lo strumento del permesso di costruire in deroga, oppure promuovendo (o assecondando nel caso di progetti ad iniziativa privata) l'approvazione di un piano attuativo in variante puntuale al piano regolatore.

⁸¹ Non si dimentichi poi che – anche senza una legge – l'entità degli oneri e dei contributi può essere liberamente graduata dai consigli comunali a seconda della tipologia di intervento, così da stimolare le operazioni di riuso, caricando quelle che consumano suolo.

quella assegnata dall'indice di PRG⁸²; (ii) una totale revisione della disciplina sulle distanze (il riferimento è al d.m. del 1968); (iii) la possibilità di rigenerare gli edifici conformi alla disciplina urbanistica attuale ma in difformità alla precedente; (iv) lo stanziamento di maggiori fondi (confidando qui nel PNRR) «per aiutare i Comuni privi delle risorse economiche per adeguare e quindi attuare la propria disciplina urbanistica e che non possano avvalersi dell'iniziativa privata»⁸³.

5. *Le periferie urbane per le città intelligenti*

Si è spesso evidenziato come il “diritto alla città” (qui non oggetto di analisi puntuale) costituisca aspirazione alla localizzazione della garanzia dei “diritti essenziali ed indispensabili” delle persone nel contesto in cui vivono al fine di rafforzare la tutela ed il grado di esigibilità. Il riferimento è all'accesso ai servizi, alla sicurezza, alla mobilità urbana. È il contesto in cui si colloca il dibattito sul ruolo e sulle modalità dell'intervento pubblico per il miglioramento della qualità della vita nella città attraverso la riqualificazione urbanistico-territoriale-architettonica-ambientale ed il rafforzamento della coesione sociale⁸⁴ nelle zone degradate⁸⁵. Ed è il contesto, quindi, del tema del rapporto centro-periferia⁸⁶, della coniugazione delle anime della città proiettate verso la *Smart city*.

Se quindi «la città, nella sua interezza terminologica, appare quale naturale terminale delle politiche urbane», si tratta di verificare se possa costituire allo stesso tempo anche «il *locus* ottimale per uno sviluppo volto a superare le condi-

⁸² Si veda, in via pretoria, Cons. Stato, Sez. V, 03 settembre 2018, n. 5157, con commento di A. Giannelli, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 174 ss.

⁸³ Sul punto, si rinvia *amplius* a G. Inzaghi, *op. cit.*

⁸⁴ G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale nelle politiche per il governo del territorio*, in *federalismi.it*, 2016, 24.

⁸⁵ Sulla nozione di “area degradata”, si veda il d.p.c.m. 15 ottobre 2015 (c.d. “Bando periferie”) che, oltre a rimarcare il principio secondo cui dall'attuazione degli interventi non dovrà derivare consumo di suolo, ha stabilito che fossero finanziabili progetti di riqualificazione relativi ad “aree degradate”. Il bando si è fatto carico di definire con chiarezza il significato del sintagma “area urbana degradata” attraverso uno schema *multi-criteria*, articolato in due macro-indici: di disagio sociale (definito da quattro fattori, ovvero tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, tasso di concentrazione giovanile, tasso di scolarizzazione) e di disagio edilizio (definito sulla base dello stato di conservazione degli edifici).

⁸⁶ Il diritto urbanistico non ha messo a fuoco una nozione di periferia. La griglia delle zone omogenee in cui, secondo il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, deve suddividersi l'intero territorio comunale non contempla valutazioni di ordine qualitativo riferite ai funzionamenti urbani e alla disponibilità, qualità e accessibilità dei servizi. Come evidenziato in dottrina (E. Boscolo), in una tale disciplina di ordine unicamente quantitativo delle zone “C”, riservate all'espansione, replicata nei piani di zona riservati all'insediamento residenziale pubblico delineati dalla l. n. 167/1962 e da leggi speciali, può essere identificata una prima causa dello scadimento di interventi, che si sono trasformati in pochi anni in periferie.

zioni di svantaggio in tutte le sue articolazioni concrete»⁸⁷, circostanza, quest'ultima, che si impone, *de facto*, ai fini della realizzazione della città intelligente. Ed infatti, una ulteriore questione foriera di articolate problematicità (sul piano pure urbanistico) quanto alla realizzazione della *Smart city* riguarda anche l'espansione degli agglomerati urbani⁸⁸ con la creazione delle c.d. "periferie"⁸⁹.

Il tema "preoccupa" soprattutto con riferimento alle evoluzioni tecnologiche delle città (ed in particolare dei "centri" delle stesse), al processo di "smartifi-

⁸⁷ In tema di edilizia residenziale, ad esempio, la Corte costituzionale, pur negando la configurabilità di tale edilizia come materia a sé stante, ha utilizzato la clausola dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), per riaffermare la competenza statale in tema di determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, finendo in tal modo con l'autorizzare interventi statali anche in tema di programmazione. In questa valenza la clausola dei livelli essenziali diviene il titolo che giustifica misure pubbliche statali e limiti alla legislazione regionale e con essa alla differenziazione degli interventi. Ciò in quanto «l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie»; Corte cost., 11 giugno 2014, n. 16816 in *cortecostituzionale.it*; Id., 07 marzo 2007, n. 94, in *Foro it.*, 2009, 6, 1720 ss.

⁸⁸ Secondo E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, 54 ss., le tematiche connesse alla periferie non solo attengono alla rigenerazione delle medesime, ma riguardano anche il complesso rapporto con il centro: «mentre nei quartieri centrali, che si accingono a diventare "smart", si beneficia di occasioni di scambio sociale ed economico, nei contesti periferici si sommano gli effetti del disagio abitativo, della disoccupazione, della povertà di mezzi e di opportunità, in una spirale in cui degrado edilizio, ambientale e sociale si alimentano a vicenda». Peraltro, nel medesimo studio, pur rimarcando la diversità tra un centro storico e l'altro, si osserva che «ancora una volta diversa la tendenza in atto nei centri storici 'minori'. Qui si registra un processo di progressivo impoverimento e in molte città e paesi gli spazi centrali, costituiti da fabbricati che hanno perso molto del loro valore immobiliare e presentano condizioni igienico-strutturali sovente precarie, vengono rioccupati da soggetti deboli, spesso intere famiglie di immigrati stabilizzati o giovani con limitate risorse. Soggetti che adattano il patrimonio edilizio alle rispettive esigenze primarie, con scarsa attenzione al lascito storico appannato da decenni di abbandono. Si può parlare di risemantizzazione unplanned di questi spazi, di cui le politiche urbane tendono a non occuparsi, mentre l'urbanistica li etichetta semplicemente come ambiti degradati o sottoutilizzati, nelle more dell'attivazione di interventi rigenerativi che probabilmente non verranno mai (per mancanza delle precondizioni economiche)». Cfr. pure M. Timo, *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*, in *Consulta online*, 2022, 1, 85 ss.

⁸⁹ Una definizione di "periferia", sul piano normativo, è rinvenibile nel d.m. 25 maggio 2016, che identifica le periferie con le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi. Il decreto citato attua l'art. 1, comma 974, della l. n. 28 dicembre 2015, n. 208 ("legge di stabilità 2016") che prevede il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia". Questo nuovo strumento è, come recita la norma stessa, finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento, *ex alius*, della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile ecc. Come evidenziato in dottrina, però, «la 'nozione' data dal decreto attuativo del 2016, pur coerente con la legge di riferimento, appare tuttavia non adatta a comprendere tutto ciò che la periferia, o meglio le periferie, rappresentano, enfatizzandone solo l'accezione negativa – degrado, disservizio, disagio economico e sociale – che, pur diffusa, non rappresenta nel complesso le situazioni locali, diverse dal centro delle città di riferimento» (M. Gola, *Periferie, Viabilità e Trasporto urbano*, in M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, op. cit., 374 ss.). Si veda, sul punto, pure il fondamentale contributo di M. Mazzamuto, *Esiste una nozione giuridica di periferia*, in *Nuove Autonomie*, 2016, 5 ss.

ficazione”, che, come detto, mira a costruire infrastrutture che garantiscano una gestione integrata e, appunto, “*smart*” dell’intero territorio, attraverso la coniugazione di concetti pure diversi tra loro come città intelligente ed economia circolare (paradigma attuativo delle politiche della c.d. “blue economy”).

A tal proposito, non sono mancate, recentemente, suggestioni relative all’implementazione di questo modello nell’ambito dei – soli – centri (soprattutto quelli storici). Si parla, a tal proposito, di “*historical smart city*”⁹⁰ e di “*smart environments*” (riduzione del fabbisogno energetico, mini-produzione energetica, raccolta e riciclaggio rifiuti, reti tecnologiche unificate, fibre ottiche, *wi-fi*), cioè un “centro cittadino” orientato sì alla transizione *smart* e a quella ecologica, ma nel rispetto pure dei valori culturali insiti nel territorio⁹¹. Ad ogni buon conto, il tema della riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane centrali ma soprattutto di quelle degradate «incrocia inevitabilmente quello del miglioramento della “qualità dell’abitare”»⁹². Un ambito quest’ultimo che ha fatto registrare, più di recente e come detto, la sperimentazione di nuovi modelli di gestione del patrimonio pubblico ed in particolare di nuove forme di partenariato tra soggetti pubblici (per lo

⁹⁰ Cfr. M. Cerasoli, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra “modulazione della tutela” e nuove tecnologie)*, in *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, 2018, 10-30, ove si legge che «La via “smart” è forse la più grande opportunità disponibile oggi per rivitalizzare il vastissimo patrimonio di centri storici».

⁹¹ Passaggio che sembrerebbe ben possibile. Ed infatti, l’art. 202 del d.lgs. n. 156/2006, Codice dell’ambiente, ad esempio e volgendo lo sguardo alla transizione ecologica, prevede che sia demandato alle singole Autorità d’ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara pubblica. La disposizione deve essere letta, soprattutto oggi, alla luce dei recenti sviluppi della materia del c.d. “*green public procurement*”, ossia relativa a quelle procedure d’appalto, da parte delle Amministrazioni pubbliche, che incoraggiano e favoriscono l’integrazione di considerazioni ambientali (ma anche del paesaggio) nella fase di aggiudicazione di un determinato servizio di pubblico interesse. In dottrina, sul punto, G.F. Fidone, *Gli appalti verdi all’alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2012, 5; C. Viviani, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. e app.*, 2016, 8-9; O. Hagi Kassim, *Gli appalti verdi*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, 508 ss., ove si parla di «strumenti di mercato a tutela dell’ambiente»; F. Fracchia, S. Vernile, *I contratti pubblici come strumento di sviluppo ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 2; P.M. Vipiana, *Considerazioni in tema di appalti verdi nelle smart cities*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, op. cit., 403 ss.

⁹² In alcuni quartieri particolarmente degradati il coagulo di contraddizioni è così forte da mettere quotidianamente in crisi l’affermazione di una convivenza sociale fondata su una moderna concezione dei diritti di cittadinanza. Dai trasporti alla distribuzione dell’energia, dalle reti telematiche alla fruizione di spazi verdi; dai servizi per l’infanzia alle necessità dei disabili, dalle richieste di strutture assistenziali a quelle per il tempo libero (cinema, teatri, luoghi per concerti, impianti sportivi): «è la città l’interfaccia del cittadino, sono i suoi servizi a determinare la qualità della vita e la sostenibilità dello sviluppo». È quanto si legge nel parere 4.14 del Comitato economico e sociale espresso in merito alla comunicazione della CE (98/C/95/19) avente ad oggetto “la problematica urbana”. Il parere prosegue indicando, l’obiettivo della riqualificazione dei quartieri degradati, impegnando a questo scopo risorse umane e finanziarie, ma anche specificando, un po’ meno ovviamente, che la strategia di intervento da adottare deve essere capace di agire non solo sugli aspetti fisici del degrado, siano essi edilizi urbanistici ambientali, ma anche sulle problematiche sociali più rilevanti dell’occupazione e dell’emarginazione. Ed individua l’obiettivo finale di avere in ogni periferia «una piccola città nella città più grande» in modo che i diversi centri diffusi sul territorio metropolitano risultino integrati in una rete efficiente di trasporto e comunicazione.

più enti locali) e privati cittadini in forma singola o associata, che si sono fatti promotori di iniziative volte a garantire la piena fruizione pubblica dei beni collettivi (provvedendo alla relativa manutenzione, restauro e/o rigenerazione)⁹³.

Del resto, «la condizione delle periferie urbane in Italia denuncia alcuni tra i più gravi errori e fallimenti dell'urbanistica nostrana»⁹⁴. Errori il cui esito sono

⁹³ Si vedano, nuovamente, i c.d. "patti di collaborazione" tra i Comuni e i cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, la cui diffusione è in costante aumento quale risposta al crescente degrado cui i beni ad uso pubblico sono esposti e che hanno finito con il costituire lo snodo dell'alleanza fra cittadini e amministrazione secondo il modello organizzativo dell'amministrazione condivisa. Si tratta di accordi tra amministrazioni locali e cittadini o formazioni sociali di vario tipo, di iniziativa per lo più privata, che hanno ad oggetto l'uso, la gestione o la rigenerazione di "beni comuni urbani", definiti con una formula ormai standardizzata come «beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118, comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva». Tali iniziative, lo si ribadisce, fondano direttamente sull'art.118, comma 4, Cost. quale espressione dell'autonomia iniziativa (dei cittadini) a prendersi cura di un interesse generale. Cfr. le riflessioni di G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 1, 53 ss. Peraltro, secondo F. Cortese, *Che cosa, op. cit.*, 61, c'è una caratteristica comune a tutte le teorie dei beni comuni: l'"attitudine parassitaria" della categoria che cercano di introdurre. I beni comuni, cioè, «non vengono vissuti solo come entità puntuali, e sia pur differenti, che necessitano coerenti e proporzionati modelli di gestione; i beni comuni sono anche rappresentativi di un'istanza di istituzionalizzazione, che tende ad eccedere lo spazio della proprietà pubblica o della partecipazione amministrativa, per rilanciare una determinata idea sulla forma di Stato, sulla cittadinanza e sul ruolo della dialettica pubblico-privato nell'economia e, così, nella prestazione di determinati servizi divenuti "aperti" al mercato. I beni comuni, in buona sostanza, postulano sempre uno Stato e un'amministrazione diversi da quelli ora esistenti».

⁹⁴ In chiave comparata, in Spagna, il fenomeno della periferia urbana (i cosiddetti "extrarradio" o gli "arrabales", i sobborghi) va letta alla luce delle politiche di espansione urbana delle città che hanno abbandonato la compattezza funzionale e la densità tipica della città mediterranea per creare nuove aree residenziali, senza una netta separazione tra il paesaggio urbano e quello rurale che sbiadisce i limiti della città. Si tratta di un inurbamento "diluito", più distante dai centri urbani rispetto alle aree periferiche tradizionali, che si articola nei dintorni – ma a una certa distanza – dei nuclei a più elevata densità (c.d. "spread city"). In tal modo, la città tende a crescere in base a un modello di decentramento urbano che gli esperti chiamano "città senza centro" caratterizzato da una struttura reticolare in cui la periferia, che non cresce necessariamente a macchia d'olio come continuazione della città, occupa ora un posto influente. Questa modalità di sviluppo periurbano a bassa densità che si sparge per il territorio, si realizza in base al modello della città diffusa o orizzontale e fa spicco per la sua scarsa sostenibilità ambientale, giacché comporta un grande consumo di risorse naturali. In tal modo, la connotazione negativa insita nell'idea di periferia in quanto opposta al centro è ormai una realtà residua. Tutto ciò è reso possibile anche dagli standard urbanistici prescritti dalla legge in materia infrastrutture, arredi e verde pubblico. A titolo esemplificativo, la legislazione urbanistica catalana (*Texto Refundido de la Ley de urbanismo*) fissa le seguenti riserve per quanto riguarda il terreno edificabile, in base al fatto che il suo uso sia o no residenziale (Artt. 20-21): (a) nei settori destinati a uso residenziale, i progetti parziali di pianificazione urbanistica devono riservare una parte di suolo a sistemi, come minimo, nelle seguenti proporzioni: per zone verdi e spazi pubblici liberi, 20 m² di suolo per ogni 100 m² di area edificabile, con almeno il 10% della superficie dell'ambito di intervento urbanistico; per strutture pubbliche, il valore minore derivante dalle seguenti proporzioni: 20 m² di suolo per ogni 100 m² di area edificabile oppure 20 m² di suolo per ogni abitazione; in ogni caso, con almeno il 5% della superficie dell'ambito di intervento urbanistico, oltre al suolo adibito a servizi tecnici, se opportuno. Nel caso in cui la pianificazione urbanistica generale preveda il sistema urbanistico di case popolari, può stabilire che questa previsione di suolo destinato a strutture pubbliche sia adibita, in determinati settori, in misura totale o parziale al sistema urbanistico di case popolari; (b) nei settori d'uso non residenziale, i progetti parziali di pianificazione urbanistica devono osservare alle zone verdi almeno il 10% della superficie dell'ambito di intervento urbanistico e devono riservare a strutture e arredi almeno il 5% di tale superficie, oltre al suolo adibito a servizi

profonde diseguaglianze territoriali che si riflettono direttamente sulle condizioni di vita e sulle possibilità degli abitanti, negando loro parità dei punti di partenza. Si tratta, spesso, di quartieri (anche di notevoli dimensioni) che sono rimasti in condizione di “mono-funzionalità” (cioè solo residenziali), privi dei collegamenti con i centri urbani, sguarniti delle dotazioni territoriali e, ancor più, dei servizi (istruzione, assistenza, sport, etc.).

L'intero sistema di *welfare* urbano è rimasto in tal modo ottativo e questi pezzi di città sono receduti in breve tempo a luoghi del degrado.

Come evidenziato in dottrina, queste realtà sono «autentiche “trappole” per i residenti: erano stati loro promessi riscatto e piena integrazione mentre sono stati costretti a vivere in una condizione di disagio e marginalità sociale, prigionieri di “carriere di povertà”. Una condizione dalla quale è praticamente impossibile uscire anche per effetto dello stigma che si imprime sui singoli e ne segna le storie individuali (la periferia “come destino”). Povertà, occupazioni abusive, disoccupazione soprattutto giovanile sono divenute condizioni esistenziali per gli abitanti di questi quartieri»⁹⁵. Le periferie, quindi, «un tempo spazi ecotonali, osmotici, laboratori di integrazione», sono così divenute sacche di risentimento, formidabili serbatoi per ogni tipo di populismo e per tentazioni anche di rivolta. Sono queste, nell'immaginario collettivo, le periferie italiane, spazi separati da una faglia territoriale – “invisibile ma invalicabile”⁹⁶ – rispetto al resto delle città. E allora, mentre nei quartieri centrali, più sensibili, come detto, alla “*smartizzazione*”, si beneficia di occasioni di scambio sociale ed economico, nei contesti periferici si sommano gli effetti del disagio abitativo, della disoccupazione, della povertà di mezzi e di opportunità, in una spirale in cui degrado edilizio, ambientale e sociale si alimentano a vicenda.

Il tema delle periferie, del resto, è stato troppo a lungo confinato nel dibattito urbanistico, nell'illusione che per queste *bad lands* bastasse rendere più efficienti le soluzioni di pianificazione urbanistica⁹⁷ e di intervento infrastruttura-

tecniche, se opportuno. Sul tema, si veda J. Gifreu Font, *La sfida delle periferie urbane. Il diritto all'alloggio come strategia di integrazione urbana*, in M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, op. cit., 314 ss.; L.M. Garcia Herrera, F. Sabatè Bel, M.A. Mejias Vera, V. Martín (a cura di), *Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminación de género*, Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, 2000.

⁹⁵ Si vedano le profonde riflessioni, sul punto, di E. Boscolo, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, op. cit., 76 ss. Cfr. anche S. Vicari Haddock, *La città contemporanea*, Bologna, 2004, 126 ss.

⁹⁶ E. Boscolo, *Ibidem*; P. Stella Richter, R. Ferrara, C. E. Gallo, C. Videtta (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, 2008.

⁹⁷ A livello regionale, ad esempio, si è cercato di arginare tale fenomeno con la stagione dei piani urbanistici “contenitivi”, che si prefiggono l'obiettivo del definitivo superamento della tendenza alla diffusione insediativa, allo sfrangiamento dei confini a danno della campagna e all'allargamento a macchia d'olio della città diffusa (lo *sprawl* urbano più volte richiamato). Una tendenza, però, che in molte situazioni si è tradotta nella

le⁹⁸. Basti pensare agli interventi “di rilievo” (fallimentari) in tema di risanamento urbano, tra cui, *ex plurimis* e senza pretesa di esaustività, la l. n. 457 del 5 agosto 1978, la c.d. “legge sul piano decennale per l’edilizia”⁹⁹, che ha istituito i piani di recupero, la l. n. 25/1980 (di conversione del d. l. n. 269/1979), concernente la dilazione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso abitazione e provvedimenti urgenti per l’edilizia, la l. n. 94/82 (di conversione del d.l. n. 9/1982), concernente norme per l’edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti, la l. n. 47/1985, concernente norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, o ancora la l. n. 266/1997¹⁰⁰, che incentiva gli interventi di sostegno e di sviluppo locale in quelle aree caratterizzate da contesti particolarmente difficili, quali sono le periferie, al fine di promuovere la crescita economica attraverso la destinazione di finanziamenti alle attività imprenditoriali e la previsione di agevolazioni fiscali per i giovani imprenditori che intendano fissare la sede d’impresa in zone periferiche¹⁰¹.

formazione di tessuti connotati da un basso tasso di urbanità, a imminente rischio di recessione alla condizione di nuove periferie estese.

⁹⁸ Solo nell’ultimo decennio ci si è avveduti delle conseguenze che questo dato territoriale determina nello spaccato socioeconomico generale. Un percorso in direzione di una maggior consapevolezza, anche definitoria, ha preso avvio in corrispondenza dell’emanazione dei bandi statali del 2015 (“Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”, d.p.c.m. 15 ottobre 2015) e 2016 (“Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia”, l. n. 208/2015, art. 1, commi 974-977).

⁹⁹ La legge in oggetto, in particolare, costituisce il primo concreto tentativo di fornire una soluzione alle innumerevoli problematiche attinenti al recupero edilizio. In particolare, il recupero delle aree periferiche, così come quello dei centri storici, è preceduto da un’attenta analisi di tipo storico, artistico ed ambientale del territorio. Ciò distingue i piani di recupero dai semplici piani particolareggiati, che, a differenza dei primi, si limitano a tener conto dei profili inerenti la produzione, l’economia ed i costi relativi ai terreni ed agli immobili. Il compito di individuare le zone di degrado alle quali destinare gli interventi di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico è affidato ai Comuni, che provvedono con delibera consiliare. I piani di recupero di cui alla l. n. 457/1978 possono essere attuati, oltre che per iniziativa comunale, anche su proposta dei privati, ed hanno ad oggetto il recupero e la rivalorizzazione del patrimonio edilizio esistente. Un piano di recupero di un’area quasi inedita ovvero di una zona che difetti della presenza di immobili degradati sarebbe, pertanto, da considerarsi illegittimo.

¹⁰⁰ Si pensi anche ai PIC (Programmi di Iniziativa Comunitaria) *Urban I* ed *Urban II*, ai PPU (Progetti Pilota Urbani), ai POR (Programmi Operativi Regionali) predisposti dalle Regioni per la gestione dei fondi strutturali e di investimento di derivazione europea durante il periodo di programmazione; ovvero ai PRU (Programmi di Recupero Urbano) ed ai “Contratti di Quartiere”, direttamente gestiti dalle Regioni.

¹⁰¹ Accanto alle leggi succitate occorre far menzione dei c.d. “Contratti di Quartiere”, programmi sperimentali di recupero urbano da localizzare “in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell’ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo”, a partecipazione mista pubblico-privata, introdotti per la prima volta nel 1998 e poi confermati nel 2002. I Contratti di Quartiere sono programmi sperimentali di riqualificazione di quartieri urbani degradati, in origine, tuttavia, caratterizzati da un forte limite rappresentato dal vincolo di destinazione dei finanziamenti per interventi riguardanti i soli insediamenti di edilizia pubblica residenziale. Limite poi soppresso con la l. n. 21/2001. Al fine di consentire la concreta attuazione e conclusione delle iniziative in tema di recupero e riqualificazione urbana, la Conferenza Unificata, nella seduta del 15 aprile 2014, ha approvato su proposta della Direzione Generale per la condizione abitativa il documento che individua i c.d. “Contratti di Quartiere II”, ispirati ad una logica di forte impulso, coordinamento e monitoraggio da parte delle Regioni. In particolare, detti “Contratti II” hanno ad oggetto programmi di riqualificazione di quartieri periferici (o comunque degradati) che contengono misure

5.1. *Rigenerazione e periferie: potere pubblico nell'implementazione della City "secondaria"*

A fronte dei fallimenti del legislatore in tema di "pianificazioni" e periferie, quale soluzione? Ecco, dunque, l'urbanistica rigenerativa, sopra descritta, dovrebbe diventare il contenitore ordinario delle politiche locali per i frammenti più deboli della trama urbana e del tessuto socioeconomico, soprattutto se si vuole scommettere sulle periferie quali prua e poppa della *Smart city* "centripeta".

La rigenerazione urbana *smart*, come sopra individuata, deve quindi spingersi oltre l'intervento sul singolo frammento o compendio dismesso, estendendosi a (anche singoli) quartieri-periferia o a luoghi che presentano un gradiente di urbanità e un'offerta di servizi e opportunità insufficiente.

La *Smart city* applicata all'urbanistica, del resto, prevede interventi di demolizione-ricostruzione¹⁰², di rifunzionalizzazione, con ridisegno esteso anche allo spazio pubblico, il tutto correlato a progetti di intervento sociale, educativo, occupazionale, attraverso azioni destinate a "rimanere" in questi luoghi sino a «mutarne l'identità e l'ecosistema di vita degli abitanti, attraverso la digitalizzazione e un'impostazione urbana volta alla sostenibilità ambientale»¹⁰³.

volte all'incremento edilizio, ed interventi finalizzati ad incentivare lo sviluppo occupazionale della collettività insediata nel quartiere degradato oggetto del programma stesso. Sulla linea dei Contratti di Quartiere "I" (quelli del 1998/2002), inoltre, conferiscono un ruolo di rilievo alle Amministrazioni centrali, soprattutto in tema di finanziamenti, e ribadiscono la necessità che venga garantita una continuità in tema di risorse economico-finanziarie, anche di provenienza privata, affinché le iniziative di Comuni, capoluoghi e Città metropolitane possano essere adeguatamente sostenute, e si possa così eliminare, o quantomeno ridurre, la forte linea di demarcazione esistente tra il centro e la periferia.

¹⁰² Sul punto, si segnala la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, 27 dicembre 2022, n. 17543, ove i giudici hanno indagato il rapporto tra la normativa regionale (la l.r. n. 7/2017) e la disciplina statale (art. 5, comma 9, del d.l. n. 70/2011). Ad avviso del TAR, «è imprescindibile, al fine di conseguire la premialità richiesta, il perseguimento del duplice fine alternativamente richiesto dalla norma, ossia la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente o la riqualificazione di un'area urbana degradata». Ciò premesso, il TAR esamina l'art. 1, comma 1, lett. b) della l.r. n. 7/2017 (poiché l'intervento proposto dal ricorrente, ex art. 6 della l. r. cit., era volto a demolire e ricostruire, con cambio d'uso da alberghiero a residenziale, un fabbricato dismesso/in via di dismissione), affermando che «la legge regionale abbia subordinato l'attuazione degli interventi edilizi da essa previsti [...] al fine di: a) razionalizzare il patrimonio edilizio esistente o b) promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree urbane degradate e delle aree produttive [...] nonché di complessi edilizi e di edifici in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare». Dunque, ad avviso del TAR, «va esclusa ogni interpretazione estensiva della stessa che renda ammissibili interventi edilizi del tipo di quelli consentiti dalla legge rivolti ad edifici privi di quei caratteri di degrado, abbandono, dismissione, inutilizzo o in via di dismissione o rilocalizzazione che la norma pretende per legittimare il compimento di siffatti interventi incentivanti»; ancora, «gli interventi in questione, in tanto possono beneficiare di detta legislazione di favore in quanto, comunque, abbiano ad oggetto edifici insistenti in aree urbane degradate»; pertanto «in assenza di detto presupposto, l'intervento non può essere consentito».

¹⁰³ L'obiettivo da assumere «è quello di assicurare ai residenti una reale condizione di eguaglianza nei luoghi in cui oggi si registra invece la massima disuguaglianza territoriale, inflitta ai cittadini a causa del luogo di vita: la diseguaglianza dipendente, cioè, dall'essere costretti a vivere (per mancanza di alternative) in uno schlechte Adresse (un cattivo indirizzo, una provenienza a cui consegue un etichettamento sociale negativo)»; E. Boscolo,

Ancora una volta, è l'azione dei pubblici poteri che deve garantire con effettività il diritto alla città nella sua interezza, in grado di assicurare un fascio di diritti ai cittadini che si distribuiscono dalla sfera della sostenibilità, alla garanzia dell'accesso all'abitazione, ai servizi e agli spazi pubblici, sino ad assicurare la partecipazione attiva ai processi decisionali; diritto alla città, quindi, «come pretesa ad un *habitat* adeguato, a delle prestazioni abilitanti e alla democrazia urbana, che non può essere precluso agli abitanti delle periferie»¹⁰⁴. Pare opportuno richiamare, a tal fine, pure il ruolo delle città metropolitane, cui vengono attribuiti, come detto, compiti rilevanti in materia di pianificazione strategica (art. 44, lett. a, l. n. 56 del 2014), di determinazione di reti di servizi e infrastrutture (art. 44, lett. b, l. n. cit.) di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici (art. 44, lett. c, l. n. cit.)¹⁰⁵. Da tale prospettiva, le città italiane sono – invece – contornate da corone¹⁰⁶ «costituite da espansioni a bassa densità ed a scarsissima offerta di servizi, esito di un modello pianificatorio dissipativo che rivela segnali di un profondo disagio degli abitanti»¹⁰⁷.

Si avverte, in buona sostanza, l'assenza di politiche urbane reali, programmi con una forte regia centrale¹⁰⁸, azioni di durata¹⁰⁹ promosse da attori che “restino” sui territori e che possano stringere partenariati con le risorse dello sponta-

op. ult. cit., 82; Id., *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *urban@it*, 2017; G. Guzzardo, *La rigenerazione urbana*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso leggi regionali di quarta generazione*, Milano, 2019, 179 ss.; S. Villamena, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. Stella Richter (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, 2014, 247 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018.

¹⁰⁴ Gli abitanti della “ville” ma esclusi dalla autorappresentazione respingente della “cité” (R. Sennet, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano, 2018, 5 ss.).

¹⁰⁵ Tutto ciò proprio in funzione di superamento degli squilibri tra centro e periferia; del resto, la legge di stabilità 2016, come detto, attribuisce alle città metropolitane anche un ruolo di promozione dei progetti nell'ambito del programma straordinario di riqualificazione delle periferie recentemente finanziato (cfr. d.m. 25 maggio 2016).

¹⁰⁶ Si badi bene che, oltre lo stereotipo della periferia “di cintura”, è innegabile che in alcune città i segmenti popolari siano incuneati pure come persistenze dentro la parte storica dell'insediamento urbano ove coesistono con monumenti, recuperi turistici e residenze di lusso (esempi sono Genova, Napoli e Palermo).

¹⁰⁷ “*Sprinkling*” (diffusione di particelle sparse) è il termine che il Comitato per il Capitale Naturale usa nel proprio Secondo Rapporto per dare il senso di come lo sviluppo a bassa densità si sia polverizzato e diffuso quasi ovunque e non si aggregi solamente attorno ai principali catalizzatori urbani. In dottrina, B. Romano, L. Fiorini, F. Zullo, A. Marucci, *Urban Growth Control DSS Techniques for De-Sprinkling Process in Italy*, in *Sustainability*, 2019, 9, 10 ss.

¹⁰⁸ Si pensi all'assegnazione di un ruolo maggiormente centrale alle città metropolitane (che redigono i piani territoriali metropolitani) e ai comuni e ramificazioni di prossimità, con agenzie di quartiere.

¹⁰⁹ Come evidenziato dalla Corte dei Conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/g sul “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate deliberazione”), «perché le azioni abbiano continuità è necessario abbandonare la logica dei bandi una tantum, che del resto non hanno dato i risultati enfaticamente annunciati, e prevedere un piano di lunga durata, con indicazioni di un modello gestionale assistito da certezza e continuità di finanziamenti».

neismo sociale. *De contrario*, quindi, solo una visione unitaria del sistema “città” (sia essa *smart* o meno si badi bene) consente di immaginare (o proporre) meccanismi di compensazione e di riequilibrio tra le varie parti.

Al pianificatore pubblico, quindi, si richiedono abili strategie di *governance* urbana e territoriale, che comportano capacità di ascolto del territorio, ben più di quanto possano garantire gli strumenti della partecipazione tradizionalmente concepiti dalla legislazione urbanistica, e un’azione di accompagnamento dell’interazione tra i diversi attori socioeconomici, finalizzata a costruire un campo di relazioni urbane e meccanismi di apprendimento collettivo, decisivi per la creazione di capitale sociale. Si tratta di snodi che «debbono inevitabilmente precedere il momento decisionale e regolativo, perché questo possa calare nel tessuto urbano non come un corpo estraneo, ma come l’esito di un’azione costruita con la comunità sociale, coerente con la prospettiva di sviluppo elaborata in modo concertato, attraverso i canali di integrazione messi in moto dal decisore»¹¹⁰. Studi empirici mostrano, al riguardo, che l’incremento di aree verdi (e, dunque, il miglioramento dei servizi resi dal “sistema”) favorisce ad esempio l’integrazione tra le persone e la riduzione delle violenze, anche domestiche. È questa una ragione ulteriore per interessarsi di (e per “migliorare” le) periferie degradate, senza comunque dimenticare che molti diritti dei cittadini si definiscono in ragione della qualità e dei livelli dei servizi sopra citati (anche e soprattutto con riferimento alla città intelligente).

Da qui anche la necessaria implementazione delle infrastrutture essenziali¹¹¹ per la competitività – pure economica – delle periferie, strumenti indispensabili di coesione sociale, intesa come riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e sociali, nella qualità della vita e del lavoro, che dipende dalla disponibilità di un sistema di interventi a rete capaci di concorrere a costituire o ricostruire un tessuto sociale (pertanto, letta in termini di omogeneità e di osservanza del principio di uguaglianza, detta coesione – asse portante della *Smart city* – rappresenterebbe, a ben vedere, «un prerequisito delle politiche pubbliche e non un mero obiettivo da raggiungere per mezzo di tali politiche»¹¹². Si tratta, ai fini del-

¹¹⁰ Si è parlato, in dottrina, di “città multipolari”, città nelle quali «tutte le componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarità, non di gerarchia; città nelle quali vengano distribuite in tutte le aree polarità positive»; cfr. A. Mazza Labocetta, *Città multipolari: un approccio di politica urbana per assorbire la marginalità*, in *Periferie*, op. cit., 448 ss.

¹¹¹ Del resto, le dotazioni infrastrutturali rappresentano strumenti indispensabili per il funzionamento del mercato e la libertà di circolazione e comunicazione dei cittadini, oltre che per il governo del territorio e, in alcuni casi, anche per la protezione dell’ambiente: si pensi all’art. 170 TFUE, dal quale emerge l’interesse dell’U.E. allo sviluppo di reti transnazionali. Del resto, come scriveva M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1977, 122, «l’approntamento delle infrastrutture, storicamente, è tra le più antiche attività di disciplina dell’economia svolte dai pubblici poteri, e non è mai venuta meno lungo il corso dei secoli».

¹¹² Si veda anche G. Marcou, *Politiche di liberalizzazione ed espansione del diritto pubblico*, in A. Lucarelli (a cura di), *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione*, Napoli, 2001; T. Balboni, *Il principio di coesione economica e sociale nell’ordinamento Comunitario e nella recente ingerenza dell’Unione*, in U. De Siervo (a cura di), *La diffi-*

la realizzazione della città intelligente e inclusiva, di «costruire (e garantire) uno sviluppo integrale della città»¹¹³.

La scommessa della *Smart city* sul piano delle periferie, quindi, prevede anzitutto il riconoscimento dei luoghi e delle situazioni della sofferenza urbana; la città intelligente è chiamata a internalizzare l'obiettivo del superamento delle ingiustizie territoriali, per garantire a ciascuno il "diritto alla città" inteso come fascio di pretese ad una condizione di piena urbanità che abbraccia i profili della sostenibilità, dell'adattamento al cambiamento climatico, della mobilità, della partecipazione alle decisioni. Ma che riafferma con forza anche il diritto all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e all'assistenza, ancora negati a molti. La *Smart city*, del resto, implica anzitutto pari opportunità, da garantire in ogni parte del contesto urbano, rendendo neutrale il dato incidentale della residenza in un quartiere periferico o in un quadrante centrale, colmando quelle fratture profonde tra inclusi ed esclusi.

A tal proposito, un "interessante", quantomeno singolare, dato normativo, checché non legato direttamente alla rigenerazione urbana, viene offerto dall'esperienza spagnola, e in particolare dalla Ley 03 marzo 2022, n. 1, con cui la comunità autonoma della Catalogna – con il precipuo obiettivo di far fronte al tema della "emergenza abitativa" – ha stabilito che, in determinati casi, si possa procedere a espropriazione forzata ("*ejecución forzosa*")¹¹⁴ degli immobili sfitti, sottraendoli ai proprietari per periodi – comunque – limitati. Detta legge, quanto al tema della rigenerazione, è piuttosto interessante in quanto l'art. 1 prevede che la misura espropriativa, disposta dall'amministrazione pubblica, sia collegata a una "dichiarazione di inadempimento" ("*incumplimiento*") alla "funzione sociale" da parte di chi detiene il diritto dominicale sul bene specifico, così chiarendo, in sostanza e in maniera molto diretta, che, nei fatti, la funzione sociale della pro-

cile Costituzione europea, Bologna, 2001; M.A. Sandulli, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. giur. ed.*, 2000, 1, 3 ss.

¹¹³ Si è parlato, in dottrina, di "città policentriche", una città nella quale tutte le sue componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarità, non di gerarchia. Alla struttura urbana monocentrica e polarizzata, caratterizzata da un centro dominante che racchiude il cuore pulsante della città (edifici pubblici, centri di elaborazione culturale, università ecc.) «va sostituita una struttura reticolare caratterizzata da "centri differenti", su cui distribuire le funzioni, in modo da favorire la plurifunzionalità di tutto il territorio». Lo si fa insediandovi strutture di attrazione, attività innovative, salvo il limite del vincolo geografico che inevitabilmente incontrano le politiche di riequilibrio territoriale (è il caso, per fare un esempio, dell'impresa la cui competitività sia legata a particolari fattori di contesto). Sul punto, si veda, *amplius*, A. Mazza Labocetta, *op. ult. cit.*, 486 ss.

¹¹⁴ Che equivale, di fatto, alla espropriazione per pubblica utilità italiana disciplinata dal d.P.r. 327/2001. Come pure evidenziato in dottrina (F. Volpe), si badi bene, però, che detto concetto, nella dottrina spagnola, viene usato sia per indicare l'esecuzione forzata (del processo esecutivo civile), sia l'esecuzione in danno tipica dell'autotutela legata ai provvedimenti esecutori; ancora, l'espressione viene utilizzata anche per indicare, per l'appunto, l'espropriazione per pubblica utilità oppure la "confisca", ossia una sottrazione della proprietà per ragioni sanzionatorie.

prietà – a cui si deve necessariamente ancorare il fenomeno “riqualificativo” urbano – è un vero e proprio dovere e, se tale, lo stesso può essere violato¹¹⁵.

Al di là del profilo sopra brevemente tratteggiato, si coglie comunque appieno la funzione essenziale dell’urbanistica rigenerativa promossa e “prodotta” dai pubblici poteri, tesa a creare un ecosistema favorevole al modello della *City* e che necessariamente deve estendersi ai quadranti periferici, coniugando la dimensione urbanistica con quella sociale.

6. *Riflessioni a mo’ di conclusioni: il connubio necessario tra rigenerazione e Smart city*

Alla luce di tutto quanto sopra detto, può essere affermato, in conclusione del presente scritto, che la rigenerazione è un processo creativo, alla base di ogni innovazione, a maggior ragione ove dirompente come quella posta in essere dalla trasformazione in *Smart city* del tessuto urbano¹¹⁶. E non vi è nessuna innovazione che possa prescindere dal territorio. Rigenerazione è innanzitutto una finalità d’interesse generale che connota le politiche pubbliche e la disciplina del governo del territorio, in una dimensione attuativa che interseca diverse finalità di pari interesse generale, quali quelle della limitazione del consumo di suolo e della sostenibilità (pure edilizia); interessi che «si pongono in relazione di equi-ordinazione rispetto alla rigenerazione stessa»¹¹⁷.

Da tale angolo visuale, dunque, la rigenerazione urbana può essere inquadrata come finalità-risultato di pubblico interesse a matrice multisettoriale e multidisciplinare, che identifica uno spazio giuridico delle politiche pubbliche e del diritto amministrativo che è indirizzato «a perseguire il rilancio dell’uomo che vive, proprio nel suo rapporto con il territorio, il “dove” della sua identità, anche attraverso le dinamiche ed i contesti espressivi – sul piano dell’effettività - del-

¹¹⁵ Peraltro, pare appena il caso di rilevare come la “funzione sociale” della proprietà (la cui disamina non costituisce oggetto del presente scritto), ai sensi del testo costituzionale nazionale, debba comunque essere assicurata.

¹¹⁶ Non a caso si suole sostenere che le città intelligenti siano destinate a diventare le future città industriali, agevolando la nascita delle c.d. “*start-up innovative*” in un contesto in cui l’energia rinnovabile svolgerà un ruolo finora inusitato, mentre l’attuazione dell’Agenda Digitale dovrebbe portare ad un aumento del PIL e dell’occupazione. Ancor prima delle città sono i distretti industriali dismessi – se gestiti in un’ottica smart – a poter diventare volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea. Cfr. V. Gargiulo, F. Pinto, *Eu smart city governance*, in *Journal of land use, mobility and environment*, 2013, 6, 356-370.

¹¹⁷ Si è affermato in dottrina come applicare una logica rigenerativa al territorio vuol dire trattare la città in termini “metabolici”. In particolare, «metabolismo urbano è una nozione che pone in evidenza la crisi ecologica del territorio contemporaneo sulla base delle trasformazioni degli organismi biologici in equilibrio tra crescita e riproduzione delle forme di vita: un equilibrio tra flussi di energia e di materiali che attraversano la città come sistema aperto», M. Russo, *Urbanistica circolare*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities*, op. cit. 159 ss.

le libertà fondamentali e dei diritti sociali, nella prospettiva del legame giuridico strutturale delle “questioni territoriali” con i temi riconducibili alle questioni sociali»¹¹⁸ (da qui la rigenerazione come strumento effettivo di “pianificazione” urbana per la realizzazione dell’inclusiva *Smart city*¹¹⁹). La rigenerazione, appare chiaro, è quindi una finalità d’interesse generale e, al contempo, nel sistema di governance *multilevel* del territorio, anche un obiettivo concreto ed un risultato che le amministrazioni devono conseguire¹²⁰.

Come detto ed evidenziato in dottrina¹²¹, del resto, si possono distinguere due livelli di operatività della rigenerazione urbana (livelli che richiamano, congiuntamente, la costruzione fenomenologica della *Smart City*): (i) un livello “strategico”, segnato dai contenuti delle legislazione regionale e dall’esercizio della pianificazione strategica (macro-rigenerazione)¹²²; (ii) una rigenerazione che risulta affidata alle variegata esperienze dei laboratori cittadini¹²³ (micro-

¹¹⁸ Si veda C. Ventimiglia, *op. cit.*, nonché E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, *op. cit.*, 15.

¹¹⁹ La rigenerazione urbana punta, peraltro, a “ricucire” gli strappi che si producono all’interno del tessuto urbano, tra centro e periferie, tra quartieri disagiati e quartieri residenziali, tra zone storiche monumentalizzate e zone popolari densamente abitate. All’interno di tali maglie, quindi, è facile intuire come, a fronte di un piano di realizzazione di *Smart city*, risulti “semplice” riqualificare la città in senso sostenibile e digitale.

¹²⁰ La rigenerazione, quindi, rappresenta un «nuovo contesto di riferimento per pratiche e politiche urbane», un’attività dotata di caratteristiche peculiari e tratti distintivi tali, rispetto ai tradizionali strumenti urbanistici, da far addirittura ipotizzare l’esistenza di un autonomo “diritto della rigenerazione” (cfr. le riflessioni di G. Gardini). La rigenerazione urbana è, quindi, una politica essenzialmente a guida pubblica, che si inquadra «nell’ambito di una pianificazione complessa rivolta a contenere il consumo di suolo e favorire l’inclusione sociale, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente». Si veda G. Piperata, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole, azioni*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle*, *op. cit.*, 23 ss.; J. Hervás Más, *Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*, Barcellona, 2017.

¹²¹ F. Gigliani, *Le città come ordinamento giuridico*, *op. cit.*, 36-45; G. Palma, *Le potenzialità dell’azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *Federalismi*, 2018, 21, 5 ss.; C. Ventimiglia, *Ibidem*; R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, *op. cit.*, 631 ss.; R. Tonanzi, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, *op. cit.*, 964-965.

¹²² La macro-rigenerazione si fonda su una pianificazione strategica, di natura complessa, che fornisce organicità ad una serie di attività di governo del territorio dirette a perseguire «la sostenibilità, l’equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all’abitazione ed al lavoro». Attraverso la produzione di regole generali e astratte, soprattutto ad opera dei legislatori regionali, essa mira a realizzare un *welfare* urbano che va oltre i tradizionali profili urbanistici e edilizi: si intende così garantire la competitività e, al contempo, assicurare la sostenibilità energetica e ambientale, coesione economica, sociale dei territori locali. Declinata nel suo profilo macro o generale, la rigenerazione urbana ricerca il miglioramento «della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all’efficienza nell’uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al “comfort” degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all’abitazione»; cfr. G. Gardini, *Op. ult. cit.*, 71 nonché P. Urbani, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, 110 ss.

¹²³ A tal proposito, pure con riferimento all’implementazione della *Smart city*, è interessante il fenomeno del c.d. “urbanismo tattico”, una metodologia nuova applicabile alla progettazione e riqualificazione degli spazi

rigenerazione)¹²⁴, nei quali, allo stato, sul piano operativo, si registra una decisa spinta amministrativa ad attuare la rigenerazione dei tessuti urbani attraverso modelli di partecipazione della comunità urbana all'elaborazione¹²⁵, alla condisione ed all'attuazione del progetto rigenerativo¹²⁶, orientato a far riacquisire ai luoghi ed ai beni urbani quella vocazione funzionale agli interessi ed alle aspettative della medesima¹²⁷ (base concettuale di tale approccio è rappresentata dal "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e

pubblici che permette di risolvere i problemi su scala minore, a livello di quartiere, agendo sull'ambiente urbano e in particolare sugli spazi pubblici attraverso il coinvolgimento dei diretti interessati, e realizzando interventi temporanei e a basso costo. L'urbanismo tattico è una tecnica di trasformazione urbana che negli ultimi anni ha attratto l'attenzione di molti urbanisti e decisori pubblici, e consiste sostanzialmente in un approccio alternativo alla pianificazione, mutuato dalla cultura nordamericana (*tactical urbanism*), dove è utilizzato da numerosi attori del panorama urbano, tra cui ad esempio il governo locale, le società private, aziende *no-profit*, gruppi di cittadini ma anche singoli individui. L'urbanistica tattica si basa su un processo aperto e iterativo, sull'uso efficiente delle risorse e sulle potenzialità nascoste nell'interazione sociale, e ha finito per rappresentare un'alternativa "dal basso" al normale processo di pianificazione e di sviluppo delle città, che ha il pregio di operare in tempi brevi e a costi contenuti, avvalendosi della collaborazione tra poteri pubblici e privati. In dottrina, M. Lydon, A. Garcia, *Tactical Urbanism. Short-term action for long-term change*, Washington, 2015.

¹²⁴ La micro-rigenerazione, si sostanzia in una serie di iniziative puntuali, volte alla realizzazione di interventi di riqualificazione di specifici spazi urbani, spesso frutto della collaborazione "guidata" fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza. Si tratta di «forme di rigenerazione dal basso, che sfruttano modelli di amministrazione condivisa, aperta alla partecipazione della cittadinanza, e si ispirano ad un ideale di città collaborativa, o "co-città", in cui la gestione di beni e spazi comuni urbani viene curata dall'amministrazione insieme ai diretti interessati, ossia i cittadini». Rispetto a queste forme di gestione condivisa, «il tradizionale metodo pianificatorio, incentrato su meccanismi prevalentemente autoritativi e unilaterali, appare riduttivo e parzialmente inadeguato». Al suo posto viene quindi introdotto un metodo di gestione urbana fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale, inserito dall'art. 118 Cost. tra i principi che guidano l'esercizio della funzione amministrativa, e sul dovere inderogabile di solidarietà civica, ricavabile dall'art. 2, comma 2 Cost., al fine di valorizzare il ruolo attivo della cittadinanza nella cura di beni comuni urbani. Sul punto, G. Gardini, *op. ult. cit.*, 79; P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città, op. cit., passim*; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, op. cit.*, 32.

¹²⁵ Il riferimento alle due dimensioni della rigenerazione si deve a R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione, op. cit.*, 237 ss., e Id., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, 639 ss., ed è ripreso da F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 26 ss., e da G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana, op. cit.*, 74 ss.

¹²⁶ In materia di "paradigmi di rigenerazione" possibili, la dottrina si è concentrata anche sulle trasformazioni indotte nei confronti del potere di pianificazione urbanistica dal c.d. "Urban Health", termine che indica un approccio volto a porre in essere una pluralità di azioni funzionali tali da determinare un impatto positivo sulla salute dell'uomo e sulla qualità della vita, muovendo dalla forte interdipendenza tra il benessere fisico, psichico e sociale e il contesto spaziale in cui si vive (concetto, quest'ultimo, che molto si avvicina a quello della *Smart city*). Sul punto, si veda T. Bonetti, *Le autonomie tra governo del territorio e tutela della salute*, in *Munus*, 2019, 31 ss.

¹²⁷ Sull'esperienza dei regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e i patti di collaborazione, ossia gli accordi attraverso i quali l'amministrazione comunale e i cittadini, singoli o associati, applicano il regolamento per i c.d. "beni comuni urbani" al territorio di riferimento ed alle esigenze rigenerative, cfr. A. Giusti, *La rigenerazione urbana, op. cit.*, 138-149; G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 42 ss.; Id., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali, op. cit.*, 232 ss.; A. Simonati, *Per la gestione partecipata dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, *op. cit.*, 103 ss.; P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione*

la rigenerazione dei beni comuni urbani”, approvato dal Comune di Bologna il 22 febbraio del 2014)¹²⁸. È interessante registrare, in proposito, come il punto di partenza logico della micro-rigenerazione¹²⁹ è rappresentato dal concetto di “beni comuni urbani”¹³⁰: beni «materiali, immateriali e digitali che i cittadini riconoscono funzionali al benessere individuale e collettivo»¹³¹.

In quest’ottica «ogni bene urbano, anche di proprietà privata, può considerarsi comune e, se necessario, essere affidato, sotto l’attenta guida del potere pubblico, alle cure della comunità residente mediante gli istituti giuridici della micro-

tra cittadini e amministrazione per i beni comuni, Roma, 2015, 51 ss.; R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, 839 ss.

¹²⁸ Detto Regolamento disciplina le forme di collaborazione dei cittadini con l’amministrazione, in attuazione agli art. 118, 114 comma 2, e 117, comma 6, Cost., «nei casi in cui l’intervento dei cittadini per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani richieda la collaborazione o risponda alla sollecitazione dell’amministrazione comunale». La collaborazione tra cittadini e amministrazione, ai sensi del Regolamento, «si estrinseca nell’adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa» (c.d. “patti di collaborazione”). Atti amministrativi consensuali, accordi, strumenti pattizi, in generale atti soggettivamente pubblicistici ma privi di carattere autoritativo, soggetti quindi al regime dell’art 1, comma 1-*bis* della l. n. 241/1990, «vengono messi a servizio della cura di beni e spazi urbani attuata mediante la partecipazione dei cittadini»; così A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, op. cit., 158; diversamente, F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, op. cit., 221, riconduce i patti «tra gli accordi di cui all’art. 11 della legge n. 241/90». Anche nell’ordinamento spagnolo questi accordi (i “*convenios*”) risultano avere «carácter jurídico-administrativo, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con ellos» (J. Tejedor Bielsa, *Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana*, op. cit., 68).

¹²⁹ Gli interventi di micro-rigenerazione hanno un preciso aggancio normativo nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). In particolare, gli istituti degli interventi in sussidiarietà (art. 189) e del baratto amministrativo (art. 190) si occupano di interventi in aree riservate al verde pubblico urbano, immobili di origine rurale riservati ad attività collettive sociali e culturali di quartiere o interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze, strade compresa la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, recupero e riuso con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati. Come evidenziato in dottrina, però, «*stali interventi, che riguardano certamente beni comuni urbani devono essere svolti su iniziativa e da parte di cittadini, singoli o associati*»; cfr. R. Dipace, *Op. ult. cit.*, 24 nonché L. Pardi, *Interventi in sussidiarietà orizzontale*, in G.M. Esposito (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Roma, 2017, 2215 ss.

¹³⁰ Secondo Cass. civ., S.U., 14 febbraio 2011, n. 3655, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2, 123 ss., vi sono beni che «al di là della definizione del codice e della titolarità, sono comuni perché destinati alla realizzazione dello Stato sociale».

¹³¹ Un esempio interessante, in questo censo e ancora in chiave comparatistica, è rappresentato dall’*Ayuntamiento* di Barcellona, in cui «se han buscado fórmulas innovadoras que permitan no sólo regenerar el espacio urbano sino también involucrar directamente a los diferentes actores sociales en su gestión. De manera que la ciudadanía deja de verse únicamente como un simple usuario de dicho espacio para pasar a hacerse corresponsable del diseño y administración del mismo. Así [...] destaca la puesta en marcha en el año 2017 del “Programa de Patrimonio Ciudadano de Uso y Gestión Comunitarios” (Programa de Patrimoni Ciutadà d’Ús i Gestió Comunitàries), que pretende, específicamente, no solo reconocer y dar valor a los bienes comunes urbanos sino también dar impulso a diferentes supuestos de gestión colaborativa del espacio público, fijando su marco conceptual y normativo». Tra le iniziative di gestione diretta da parte dei cittadini di beni e spazi comuni meritano una segnalazione specifica «la cesión temporal y gratuita a entidades sin ánimo de lucro de determinados solares que se encuentran en desuso, con el objetivo de dinamizarlos y poder llevar a cabo actividades de interés público» e la «gestión cívica de equipamientos municipales»; così M. Vilalta Reixach, *Instrumentos de gestión ciudadana de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos*, Barcellona, 2019.

rigenerazione»¹³² (ovvero regolamenti e patti di collaborazione)¹³³. In sostanza, la rigenerazione urbana “dal basso”, nella chiave di lettura della città intelligente, può essere utile, purché necessariamente indirizzata con senno dall’amministrazione allo scopo deputata, a sperimentare nuove forme di cittadinanza attiva e creativa, e dunque anche nuove forme di partecipazione democratica, nella prospettiva di riutilizzare il patrimonio urbano dismesso, sottoutilizzato, abbandonato, sfritto, invenduto o incompiuto; patrimonio, invero, “tipico” delle periferie urbane.

È interessante evidenziare come, entrambi gli approcci, in un’ottica di città intelligente, possano trovare comune declinazione nella c.d. “piattaforme partecipative digitali”, tecnologia ad uso civico e a controllo pubblico esplicitamente costruita per scopi partecipativi, volta a incentivare la collaborazione da parte della cittadinanza secondo diversi livelli di intensità. Si tratta di uno strumento di pianificazione che fa uso delle tecnologie ICT (una delle costole della *Smart city*) non solo per aiutare i cittadini a comprendere l’impatto delle decisioni amministrative sul governo del territorio – ad esempio, mediante simulazioni dinamiche su mappe virtuali –, ma anche al fine di favorire forme di pianificazione urbana partecipativa¹³⁴ (realizzando quell’idea di “co-città” a realizzazione pub-

¹³² Formula quest’ultima che sembrerebbe trovare il suo più naturale addentellato normativo nell’art. 1, comma 1-*bis*, della l. n. 241/1990 e che dunque induce certamente ad escludere il richiamo alla disciplina degli accordi di cui all’art. 11 della medesima legge, rispetto ai quali la “matrice pubblicistica” finirebbe con il permeare direttamente la disciplina dell’atto. E tuttavia, in questa chiave, neppure la riconduzione alle forme di partenariato pubblico-privato disciplinate dal codice dei contratti pubblici di cui agli artt. 189, comma 2, e 190, riguardanti, rispettivamente gli interventi di sussidiarietà orizzontale ed il c.d. “partenariato sociale” appare pienamente soddisfacente.

¹³³ Dal punto di vista giuridico, come evidenziato in dottrina, i regolamenti «sono considerati atti amministrativi generali a contenuto normativo, impugnabili (e eventualmente disapplicabili) dal giudice amministrativo solo congiuntamente a provvedimenti lesivi che diano attuazione alle disposizioni astratte e programmatiche in essi contenute». I regolamenti sulla collaborazione sono prodromici alla stipula dei “patti di collaborazione”, previsti sia per interventi ordinari che complessi: a questi ultimi spetta l’individuazione dei beni oggetto di cura condivisa, la definizione degli interventi da realizzare e delle procedure da seguire per la presentazione delle proposte di collaborazione, mentre i regolamenti forniscono inquadramento e dignità giuridica a queste tecniche innovative di *governance* urbana. Tuttavia, «se la natura dei regolamenti è tutto sommato univoca, quella dei patti di collaborazione continua ad essere oggetto di un acceso dibattito dottrinale, a tutt’oggi non risolto. I Patti di collaborazione rappresentano infatti il principale strumento di attuazione del Regolamento, ma, pur essendo legati da un rapporto di necessaria conformità, i primi non possono considerarsi provvedimenti meramente applicativi del secondo. I patti di collaborazione sono infatti espressione di amministrazione consensuale, ancorché atipica, mentre i Regolamenti hanno natura normativa, autoritativa e unilaterale»; cfr. G. Gardini, *Op. ult. cit.*, 77; A. Giusti, *La rigenerazione urbana, op. cit.*, 153 ss.

¹³⁴ Tali piattaforme sono già oggetto di sperimentazione da parte di alcune realtà locali. Tra i vari esempi si può menzionare il caso di Tallin (Estonia): questa città non solo ha attivato un registro *online* di pianificazione, grazie al quale tutto il processo viene eseguito digitalmente e pubblicamente, così consentendo ai cittadini di seguirlo in tempo reale e avanzare proposte, ma mira anche ad introdurre gli strumenti di realtà aumentata e virtuale nella pianificazione urbana. Un altro esempio è costituito dalla piattaforma svedese “*Block by Block*”, le cui caratteristiche permettono ai cittadini di creare e progettare parti della città, simulando in un ambiente 3D la nuova soluzione e avviando discussioni sulle possibili proposte: gli utenti della piattaforma sono dunque direttamente coinvolti nella “reinvenzione” della stessa.

blico/privata)¹³⁵. È evidente come, sul piano della rigenerazione, esso costituisca pure un nuovo punto di incontro tra pubblica amministrazione e cittadinanza, frutto di quella “fantasia creatrice” necessariamente sottesa al *re-cycle* urbano¹³⁶, utilizzando le tecnologie digitali, tipiche della *City*, per consentire ai cittadini una maggiore partecipazione ai processi tradizionali di pianificazione (addirittura superandoli verso strumenti di programmazione, a trazione pubblica, maggiormente dinamici e partecipativi).

Per spezzare questa “dinamica degli opposti” (macro-rigenerazione/micro-rigenerazione), ai fini della strutturazione *de facto* della *Smart city*, occorrerebbe, quindi, percorrere una via diversa e parallela, tentando, in buona sostanza, un sincretismo tra queste due impostazioni ideologicamente antitetiche (pianificazione pubblica vs. iniziativa privata), ma nella pratica spesso complementari (con la prevalenza, nei fatti, del potere dell’amministrazione, quandanche di mera “supervisione”).

Gli obiettivi finali, del resto, in chiave città intelligente, sono unici e vi aspirano, a ben vedere, entrambi gli approcci: riduzione delle disuguaglianze; incremento dei processi partecipativi; valorizzazione degli spazi urbani; realizzazione del diritto alla città. Ed infatti, la dimensione locale dello sviluppo del territorio porta a riflettere su un punto che è decisivo anche nella prospettiva della rigenerazione coniugata al modello *Smart City* ossia quello dei mutamenti dei modelli di sviluppo che devono necessariamente differenziarsi. Ciò anche perché l’evoluzione tecnologica, la rete globale, la società della conoscenza (fondamenta, come detto in *incipit*, della città intelligente) stanno rendendo sempre meno indispensabile la stabilizzazione presso i grandi agglomerati urbani agevolando, al contrario, le possibilità di fornire servizi e prestazioni al di fuori di dei tradizionali luoghi di aggregazione urbana. Va da sé, quindi, che lo spazio urbano delle città, attraverso la rigenerazione, andrà radicalmente risistemandosi (*rectius* ridisegnandosi), pure con riferimento, come visto, al miglioramento qualitativo spaziale degli spazi (le periferie) fino ad oggi meno “considerati” nello sviluppo organico cittadino, lasciando emergere nuove forme di spazialità sociale e, quindi, nuove economie.

Alla luce di quanto sopra, dunque, fondamentale sarà l’azione e la presenza dei pubblici poteri, al fine di una redistribuzione “intelligente” (ossia pure efficace ed efficiente, oltre che trasparente, in ossequio ai principi generali di cui alla l. n.

¹³⁵ In tale modello, i cittadini “co-producono” idee orientate al miglioramento della qualità urbana, avanzando ad esempio proposte in materia di mobilità pedonale e ciclabile, di riuso del patrimonio immobiliare, di riapertura di spazi e luoghi pubblici abbandonati, o ancora di riconversione di siti industriali dismessi.

¹³⁶ E. Fontanari, G. Piperata, *Re-cycle degli spazi urbani: un’introduzione*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *op. cit.*, 12. Peraltro, può menzionarsi, ancora, l’esempio della piattaforma “*Carticipe*”, utilizzata a fini di pianificazione in varie città della Francia come Lille, Grenoble e Avignone e finalizzata alla co-produzione di idee e proposte nell’ambito di spazi pubblici aperti, volte allo sviluppo della mobilità sostenibile e piste ciclabili, o, più in generale mirate ad efficientare la fornitura dei servizi pubblici e l’allocazione delle attività commerciali.

241/1990) delle risorse che miri all'esaltazione definitiva delle potenzialità specifiche dei territori urbani e locali, oltre che alla lotta alle diseguaglianze (male intrinseco nella trasformazione della città "semplice" a *Smart City*). Un tridente (P.A.-strumenti di rigenerazione urbana-*Smart City*), quindi, che ben lascia intravedere quella visione prospettica, capace di coniugare programmazione ed esecuzione degli interventi, necessaria affinché la metamorfosi urbana (data l'attuale crisalide cittadina, in stadio di quiescenza) si compia, pure morfologicamente, con successo.

Rigenerare per ripartire: la “città intelligente” nel prisma delle riqualificazioni e delle rigenerazioni urbanistiche

Nell'ultimo decennio, si è andata lentamente ricomponendosi nella coscienza collettiva la percezione della funzione della regola concernente l'uso dei suoli. Ed infatti, da un punto di vista giuridico, è maturato un tema profondo – e radicale – in connessione con la città “sostenibile” e “intelligente” (c.d. “Smart city”), ossia quello della “rigenerazione” del patrimonio urbano. L'idea di partenza è che sia ormai giunta a termine l'epoca dell'urbanistica e dell'edilizia di espansione e, al suo posto, sia cominciata quella del riuso e del recupero dell'esistente. La città, infatti, non è più solo il luogo in cui vengono garantiti funzioni e servizi essenziali, ma diviene anche un fervente laboratorio di processi di architettura, trasformazione e rinnovazione urbana. Scopo del presente scritto, dunque, è indagare tali fenomeni “rigenerativi” nel contesto e nel perimetro della Smart City, la città interconnessa, che vedono la P.A. interprete delle istanze di recupero e valorizzazione di beni e spazi urbani, anche attraverso la formalizzazione nel dato di diritto positivo delle attività di rigenerazione e dei rapporti giuridici che ne derivano.

Regenerate to re-start: the “Smart city” within the urban redevelopment and regeneration framework

In the last decade, there has been a rebuilding in the collective conscience concerning the role of the land use. Indeed, from a juridical point of view, a deep – and radical – topic has developed in connection with the “sustainable” and “smart” city, namely that of the “regeneration” of urban heritage. The idea is that the era of urban planning and expansion building has come to an end and that of the reuse and recovery of the urban environment has begun. In this regard, the city is no longer just a place where essential functions and services are guaranteed, but also becomes a fervorous laboratory of processes of architecture, transformation and urban renewal. The aim of this paper, therefore, is to investigate these “regenerative” phenomena in the context and perimeter of the Smart City, the interconnected city, where the Public Administration is the interpreter of the instances of recovery and valorisation of urban assets and spaces, also through the formalisation in positive law of the regeneration activities and the legal relations that derive from them.