

Riqualficazione del patrimonio edilizio e sviluppo delle città. Verso una “conformazione ecologica” del territorio urbano?

Benedetta Celati

SOMMARIO: 1. Premessa: la tutela dell'integrità ecologica come finalità di interesse pubblico e i riflessi sul settore edilizio. – 2. Dalla finanziarizzazione del bene casa alla “abitazione” come diritto di cittadinanza in grado di unire obiettivi sociali e climatici. – 3. Il criterio dell'adeguatezza ecologica nella conformazione del patrimonio edilizio. – 4. Lo sviluppo delle città tra “governo del territorio” e “programmazione dello sviluppo”. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa: la tutela dell'integrità ecologica come finalità di interesse pubblico e i riflessi sul settore edilizio*

Il *Green Deal* Europeo ha reso la riconversione ecologica del sistema di produzione e consumo una prospettiva chiave per legittimare e promuovere l'intervento dello Stato nell'economia.

Oltre agli incentivi, quale strumento attraverso cui l'amministrazione imprime un certo coordinamento e orientamento all'attività degli operatori¹, emerge, in questo scenario, un rinnovato protagonismo delle misure di natura programmatica. In particolare, viene in rilievo la centralità della c.d. “programmazione indicativa”, basata non sulla pianificazione autoritativa delle attività d'impresa²

¹ M. Carabba, *Incentivi finanziari*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 963 ss.

² «*La programmation économique n'a pas pour objet d'empêcher le fonctionnement normal des forces du marché ni de fausser les conditions de la concurrence entre les producteurs à l'intérieur de l'économie en imposant arbitrairement des objectifs de production, des sources d'approvisionnement ou des prix aux entreprises, des conditions de travail et des choix de consommation aux particuliers. Notamment, il ne s'agit pas [...] de fixer des objectifs de production et d'investissement impératifs pour les divers secteurs productifs*», R. Marjolin, *Rapport général al Convegno su «La programmazione economica europea e la programmazione economica nazionale nei paesi della C.E.E.»*, Roma, 1962, 45, citato da A. Frumento, *Metodi e fini dei vari tipi di programmazione economica*, in *Giornale degli Eco-*

ma sull'indicare, appunto, linee di sviluppo in vista del raggiungimento di finalità di interesse pubblico³.

La sinergia (e non mera compatibilità) tra ambiente e attività economiche⁴ rappresenta il mezzo e al contempo il fine con cui si misurano, in un'ottica multilivello, istituzioni europee, Stati membri e territori locali, facendo perno, come efficacemente sottolineato in dottrina⁵, sull'esigenza di proteggere e ripristinare gli ecosistemi (al plurale) e la biodiversità, in modo da condizionare la ricerca del profitto alla base dell'iniziativa economica.

In questo senso, non risulta eccentrico il ricorso al concetto di "conformazione ecologica" delle attività di impresa per individuare la specifica azione di incentivo e indirizzo svolta dai pubblici poteri con riguardo alla necessità di orientare queste ultime, dando luogo a rapporti di tipo collaborativo – quelli che autorevole dottrina rinveniva nelle incentivazioni, capaci di soddisfare contemporaneamente interesse pubblico e privato⁶ – verso obiettivi predefiniti dalle istituzioni, sia pure nel rispetto dei principi pro-concorrenziali stabiliti nei Trattati europei⁷.

La tutela della biodiversità, parte integrante della strategia europea per la neutralità climatica, viene autonomamente prevista anche dall'attuale formulazione dell'articolo 9 della Costituzione⁸, come modificato dalla legge costituzionale 1/2022, che sembra imprimere il riconoscimento di una necessaria primazia dell'integrità ecologica rispetto alle istanze di natura economica, decretando la costituzionalizzazione dell'interesse delle generazioni future. Del pari, anche la modifica dell'art. 41 della Costituzione appare in linea con una tale direzione di

nomisti e Annali di Economia, Nuova Serie, 1965, 5/6, 349-399, il quale sostiene che il disegno indicativo, diversamente da quello imperativo, tenderebbe a preservare, rafforzandola, l'economia di mercato.

³ Si vedano sul punto, E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, 2, 415-442; N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico in economia tra piani e regolazioni*, Bologna, 2007; V. Cuturi, *La dimensione politico-sociale della pianificazione nelle società industrializzate*, in *Il Politico*, 1976, 3, 545-574.

⁴ G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020.

⁵ E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. merc.*, 2022, 2, 468-477.

⁶ M. Carabba, *Incentivi finanziari*, cit., 967. Sulla disciplina degli incentivi finanziari e, più in generale, sulle modalità di intervento dello Stato nell'economia, si vedano anche S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2021; M. Cafagno, F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016; F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1977.

⁷ E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit., 415 ss.

⁸ Su cui si rinvia alla analisi di F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in questa *Rivista*, 2022, 1, 15-30.

più forte integrazione della tutela ambientale, aprendo la strada a una nuova relazione tra potere pubblico e mercato⁹.

Nei processi decisionali e nelle scelte programmatiche, insomma, l'equilibrio degli ecosistemi diventa un elemento essenziale di valutazione, che impone il possesso, in capo agli attori pubblici, di adeguati dati tecnici e scientifici, anche nella fase di monitoraggio dei risultati.

Un simile meccanismo conformativo investe tutti i settori, compreso quello edilizio, con la previsione di strategie finalizzate al miglioramento del rendimento energetico degli edifici¹⁰. E proprio in quest'ottica si pone la strategia "Renovation Wave"¹¹, basata sulla riqualficazione energetica del patrimonio edilizio, nel cui ambito è stata prevista la creazione di un "nuovo Bauhaus europeo".

Un secolo dopo il Bauhaus, movimento artistico che ha innovato profondamente il modo di concepire l'arte, il design e l'architettura del Novecento, la Commissione europea completa, infatti, la svolta ecologica impressa dal *Green Deal*, lanciando questo ampio progetto culturale trasformativo fondato sulla bellezza, l'inclusione e la sostenibilità. Per rispondere alle attuali pressanti sfide imposte dalla crisi climatica, cittadini e imprese vengono coinvolti in una prospettiva di cambiamento che parte proprio dalla necessità di ridisegnare l'ambiente urbano, rendendo le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.

Vengono in rilievo approcci basati sulla possibilità di ridurre il consumo di risorse, limitando le nuove costruzioni – nella misura in cui si prende atto del fatto che l'espansione degli edifici supera la crescita della popolazione –, massimizzando l'utilizzo dell'esistente e impiegando materiali con ridotto quantitativo di carbonio.

In tal senso, la strategia "Renovation Wave" si focalizza sulla la riqualficazione del patrimonio immobiliare, individuando quattro aree di specifico interesse: gli edifici con le peggiori prestazioni, la ristrutturazione degli immobili pubblici, la decarbonizzazione dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento e la povertà ener-

⁹ L'art. 41 Cost. modificato recita: «1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Sul punto, si veda F. De Leonardi, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad.cost.li*, 2021, 3, 285 ss. Sui riflessi della riforma costituzionale rispetto all'iniziativa economica privata, M. Renna, *Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata*, in *Contr. e impr.*, 2022, 2, 537 ss.

¹⁰ Come sottolineato dalla Commissaria per l'energia, Kadri Simson, «La ripresa verde comincia dalla casa» https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1835

¹¹ Del resto, è noto che il patrimonio edilizio esistente costituisce una delle maggiori fonti di consumo energetico in Europa, essendo responsabile di oltre un terzo delle emissioni dell'intera Unione. Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, 14 ottobre 2020, COM(2020) 662 final.

getica¹². Il principio dell'efficienza energetica al primo posto, stabilito dal regolamento europeo sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima¹³, richiede del resto agli Stati membri di mettere in atto iniziative non legate unicamente a rimuovere ostacoli al libero dispiegarsi della concorrenza ma soprattutto a inglobare considerazioni di tipo sociale e ambientale nelle loro scelte strategiche.

In particolare, nell'ambito della strategia è previsto un piano d'azione involgente misure normative, finanziarie e di sostegno, informato all'obiettivo di raddoppiare il tasso annuo di ristrutturazioni energetiche degli edifici entro il 2030 e promuovere la ristrutturazione profonda di oltre 35 milioni di unità immobiliari¹⁴.

Da segnalare, in questo contesto, è poi la proposta di revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (c.d. EPBD – *Energy Performance of Buildings Directive*), finalizzata a ottenere i seguenti risultati: la completa decarbonizzazione del parco edilizio europeo entro il 2050; la fissazione di standard minimi di prestazione energetica per innescare la ristrutturazione energetica degli edifici; l'aumento del tasso di ristrutturazione entro il 2030; la graduale eliminazione del riscaldamento basato sui combustibili fossili e la massimizzazione del potenziale dell'energia solare nelle abitazioni¹⁵.

2. *Dalla finanziarizzazione del bene casa alla “abitazione” come diritto di cittadinanza in grado di unire obiettivi sociali e climatici*

La visione sottesa a questa impostazione sembra essere quella che concepisce il territorio, e segnatamente il territorio urbano, come risorsa finita e scarsa¹⁶.

¹² Con questa locuzione si intende far riferimento alla situazione in cui le persone non sono in grado di accedere a servizi e prodotti energetici essenziali; le bollette rappresentano un'alta percentuale del reddito dei consumatori e questi ultimi si trovano costretti a ridurre i consumi energetici, con conseguenze negative sul proprio stato di salute e di benessere.

¹³ Regolamento 2018/1999/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 2, n. 18.

¹⁴ Si veda in tal senso il Considerando n. 3 della Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione).

¹⁵ Ciò, in linea con gli obiettivi stabiliti nel piano *REPowerEU*, anche per promuovere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Il 27 luglio 2023, il Governo italiano ha presentato una proposta di revisione del PNRR, indicando parallelamente i progetti del nuovo programma europeo *RePowerEU*. Il 24 novembre 2023 la proposta di revisione è stata approvata dalla Commissione Europea e successivamente, l'8 dicembre, anche dal Consiglio ECOFIN.

¹⁶ Già con la Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, il Rapporto “*Our Common Future*” del 1987 e la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 veniva sancito il principio della conservazione del suolo in quanto risorsa limitata e non rinnovabile.

Interpretazione che guida anche la c.d. Strategia europea per la protezione del suolo¹⁷ e che comporta, tra le sue implicazioni, il necessario riconoscimento del nesso esistente tra dinamiche di sviluppo capitalistico e organizzazione territoriale.

Del resto, la protezione del suolo fin dalla Dichiarazione di Toledo del 2010¹⁸ viene collegata al tema della rigenerazione urbana¹⁹, partendo dal presupposto in base al quale, per ottenere una vera e propria riqualificazione “verde, ecologica o ambientale” delle città europee, occorre, *inter alia*, riconvertire e riutilizzare le aree dismesse, abbandonate o non utilizzate (specchio della crisi della modernità nonché risultato delle asimmetrie del mercato immobiliare), in quanto strategia chiave per contribuire alla riduzione del consumo di superficie e combattere la dispersione insediativa²⁰. Nel documento, la rigenerazione urbana, più specificamente, viene interpretata come strumento strategico per garantire uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo, secondo un approccio integrato²¹ fondato sulla compenetrazione tra i diversi interventi di tipo settoriale, tra i quali si annoverano anche le azioni in materia di efficientamento energetico degli edifici esistenti e di miglioramento del metabolismo urbano²², compresa la gestione dell'intero ciclo delle acque e dei rifiuti.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, Bruxelles, 17.11.2021, COM(2021) 699 final. Il 5 luglio 2023 la Commissione Europea ha pubblicato il testo della proposta di Direttiva per il monitoraggio e la resilienza del suolo con l'obiettivo di ottenere, entro il 2050, in tutto il territorio dell'Unione, suoli in salute. In dottrina si rinvia a W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. Pubbl.*, 2016, 1, 69 ss.; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 2, 129 ss.; G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2014, 6, 1261 ss.; G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienza a confronto*, Napoli, 2014. Sul suolo, sempre più sovente utilizzato come moneta finanziaria, P. Urbani, *Alla ricerca della città pubblica*, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 1, 3-10.

¹⁸ Dichiarazione dei Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati membri dell'Unione sulla *Rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, sottoscritta il 22 giugno 2010 a Toledo.

¹⁹ Per una disamina sui confini di questo concetto, G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e Governo del Territorio*, in *Federalismi.it*, 2017, 3; A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; Id., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, 439 ss.; G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, 24, 44 ss.

²⁰ Sul punto, si veda M. Passalacqua, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, in M. Passalacqua, B. Pozzo (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields: Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, 3-37.

²¹ Approccio i cui prodromi sono rinvenibili nella raccomandazione a «fare maggior ricorso alle strategie di sviluppo urbano integrato», contenuta nella Carta di Lipsia, *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*, adottata, con l'Agenda territoriale dell'Ue – Verso un'Europa più competitiva e sostenibile delle diverse regioni, in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007.

²² Il concetto di “metabolismo urbano” fa riferimento al sistema di flussi di energie e materiali che avviene all'interno di un ecosistema urbano e comporta la considerazione della città come organismo vivente.

L'intreccio tra le diverse aree di intervento mostra la sua massima espressione con riferimento ad alcuni "diritti di cittadinanza" per la cui soddisfazione, negli ultimi anni, si è fatto ampio affidamento alle dinamiche mercantili. Tra di essi viene in luce in modo particolare il diritto all'abitazione²³, fortemente ancorato alle politiche territoriali in materia di riqualificazione del tessuto urbano.

Tuttavia, il mercato, in una dinamica di progressivo e inesorabile rafforzamento delle logiche di gestione neoliberale delle città, risulta aver aggravato piuttosto che risolto il problema abitativo, soprattutto alla luce dei meccanismi di finanziarizzazione del settore edilizio²⁴ che lo hanno reso sempre meno rispondente alle esigenze della società, trasformando la "casa" da bene essenziale in pura *commodity*, da cui estrarre profitti²⁵.

Eppure, il diritto alla casa si dimostra contraddistinto da una natura, al contrario, "generativa", costituendo, come la libertà di manifestazione del pensiero e il diritto alla salute, la preconditione per il godimento di una serie di diritti fondamentali²⁶.

Siffatta configurazione trova oggi una rinnovata legittimazione, laddove torna a essere valorizzata, in ottica di tutela dell'equilibrio ambientale, la funzione del bene.

Nella Costituzione italiana, invero, l'art. 47 fornisce una solida base di ancoraggio per la ricostruzione fornita, prevedendo il dovere della Repubblica di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà personale, intesa come proprietà dell'abitazione e proprietà diretta coltivatrice²⁷. Nell'ordinamento europeo, poi, l'art. 34 della Carta di Nizza si riferisce espressamente al diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa.

Su questi presupposti si è inoltre sviluppata una impostazione dottrinarica che ha elaborato il concetto di "immobili di consumo"²⁸, sottolineando come la disciplina, di provenienza europea, volta alla tutela del soggetto che stipula con-

²³ U. Breccia, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980.

²⁴ Sul concetto di finanziarizzazione dell'economia, definita come: «*the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies*», v. G.A. Epstein, *Introduction*, in Id. (a cura di), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, 2005, 3. Sul tema più specifico della finanziarizzazione del mercato immobiliare, si veda invece M.B. Aalbers, *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*, New York, 2016. Come noto, la crisi finanziaria del 2008 si è riverberata negativamente sullo spazio urbano. La cartolarizzazione dei mutui ipotecari è considerata in maniera ampiamente condivisa una causa della crisi finanziaria globale, avendo comportato l'interdipendenza dei mercati immobiliari e finanziari di tutto il mondo, nonché l'espansione del sistema bancario ombra.

²⁵ Sul ruolo del capitalismo immobiliare, si veda P. Urbani, *Alla ricerca della città pubblica*, cit., 6.

²⁶ E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli, 2017.

²⁷ M. D'Amico, S. Catalano, *Tutela del risparmio e principi costituzionali*, in questa *Rivista*, 2008, 1, 35 ss.

²⁸ Si veda F. Bocchini, *Gli immobili di consumo. Contributo alla rimodulazione di un impianto*, in *Contr. e impr.*, 2022, 2, 370 ss. Impostazione peraltro avvalorata dalla giurisprudenza, come dimostra la sentenza della Cass. 14 gennaio 2021, n. 497, che stabilisce che l'applicazione degli artt. 33 ss. del Codice del Consumo

tratti per accedere a beni destinati a uno scopo estraneo all'attività professionale eventualmente svolta possa essere estesa all'acquisto di proprietà immobiliari per uso personale o familiare. Anche in questo ambito, infatti, sarebbero rinvenibili le qualifiche formali dei contraenti, di professionista e consumatore, trattandosi di vere e proprie operazioni di consumo caratterizzate da una relazionalità squilibrata che necessita di essere riequilibrata²⁹.

Al bene casa, alla luce di quanto illustrato, sembra dunque possibile riconoscere una specifica rilevanza sociale, di tipo sia personale sia ambientale.

In una un'audizione dinnanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, istituita nella XVII legislatura, è stato per altro messo in rilievo, in base a dati Istat, come il patrimonio edilizio in condizioni mediocri o pessime costituisca una quota significativa di quello esistente nelle città italiane³⁰.

Il rilancio degli investimenti in ambito abitativo passa pertanto da questo duplice riconoscimento. Ed in tal senso, con la strategia *Renovation Wave*, la promozione dell'efficienza energetica degli edifici viene coniugata con l'obiettivo di preservare l'accessibilità economica e la qualità della vita per i residenti e le comunità, mediante l'iniziativa per gli alloggi a prezzi accessibili legati ai progetti locali di edilizia sociale.

L'emersione del criterio dell'adeguatezza ecologica come elemento capace di insinuarsi nella «visione bidimensionale» delle relazioni di mercato fondate, tradizionalmente, sui parametri del costo e dell'utilità³¹, sembra anche in ciò attestare un momento di importante cambiamento, aprendo a una potenziale riconfigurazione del rapporto tra ambiente urbano e realizzazione dell'interesse ambientale idonea a ingenerare una riscoperta delle fondamenta territoriali dello sviluppo economico.

non possa essere preclusa dalla circostanza fattuale per cui il contratto posto in essere dalle parti abbia a oggetto un bene immobile.

²⁹ La speciale e più incisiva tutela consumeristica dei contratti del consumatore e della garanzia per conformità del bene consegnato si sovrapporrebbe alla ordinaria tutela ordinamentale della contrattazione per adesione (artt. 1341, 1342 e 1370) e della garanzia per vizi e mancanza di qualità (artt. 1490 ss.).

³⁰ https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2018/02/Documento-finale_Inchiesta-periferie.pdf.

³¹ M. Pennasilico, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Giust. civ.*, 2017, 4, 809-835.

3. *Il criterio dell'adeguatezza ecologica nella conformazione del patrimonio edilizio*

L'ipotesi che ci proponiamo di approfondire è che un simile scenario trasformativo, che mette al centro la riqualificazione edilizia, possa incidere fortemente sullo sviluppo delle città, «epicentro delle crisi capitalistiche»³², prefigurando modelli alternativi in grado di contrastare i perniciosi processi di finanziarizzazione del bene-casa, che hanno contribuito a rendere sempre meno effettivo il diritto all'abitazione.

La protezione dell'integrità ecologica, ove inserita in una visione complessiva di sviluppo sostenibile³³ della città, si pone come obiettivo atto a consentire la disciplina e il coordinamento degli interessi plurali – e talvolta antagonisti – che agitano attorno al godimento e alla gestione della risorsa territoriale, e dunque quale “giustificazione” per nuovi interventi regolatori finalizzati a riallineare logiche di profitto con finalità di tipo sistemico.

Invero, si tratta di un processo simile a quello che ritroviamo nei contratti di rendimento energetico, dove sempre secondo prospettive di “orientamento ecologico”, vengono in rilievo meccanismi di «perequazione guidata attraverso gli incentivi»³⁴.

Questi contratti, in quanto imperniati in senso conformativo su obiettivi diversi dal mercato, ovvero sulla tutela dell'ambiente, costituiscono un esempio di diritto contrattuale regolatorio di matrice europea volto ad attuare diritti sociali e interessi generali, essendo basati sull'accordo tra «il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari» (art. 2, comma 2, lett. n), d.lgs. 102/2014)³⁵. Come affermato dalla dottrina, questi contratti, per la loro causa, realizzano interessi ultraindividuali meritevoli di tutela³⁶.

³² D. Harvey, *Città ribelli*, Milano 2013.

³³ Sul concetto di sviluppo sostenibile F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. dir. amb.*, 2010, 0, 13-42.

³⁴ E. Navarretta, *Costituzione, Europa e diritto privato Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017.

³⁵ C. Benanti, “*Energy Performance Contract*”: il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica, in *Oss. del Diritt. Civ. e Commer.*, 2017, 2, 403 ss.; M. Maugeri, *Il contratto di rendimento energetico e i suoi “elementi minimi”*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 9, 420 ss.

³⁶ M. Renna, *Strumenti finanziari e terzo settore*, in *Rivista del mercato assicurativo e finanziario*, 2018, 2, 289-316.

L'incontro che viene a crearsi tra interessi privati e pubblici nella ricerca di forme di collaborazione e integrazione delle risorse è rinvenibile anche nell'ambito dei c.d. *Green Loans* e *Sustainability Linked Loans*, definiti dai principi emessi dalla *Loan Market Association* (LMA) e promossi dalla *International Capital Market Association* (ICMA). Si tratta letteralmente di mutui collegati alla sostenibilità, ovvero imperniati sul raggiungimento di specifici *target* in ambito ESG (*Environmental, Social, Governance*), basati sull'incentivazione del perseguimento di predeterminati obiettivi ambientali, generalmente assistiti dalla presenza di un certificatore esterno per il rilascio di una *Sustainable Opinion* periodica di adeguatezza e conseguimento dei medesimi. In essi le banche possono agire sia come *Original Lender* sia come *Sustainability Coordinator*.

I *Green Loans*, più specificamente, sono contratti di finanziamento che cominciano a trovare diffusione nel mercato europeo, a partire da un progetto sviluppatosi nell'ambito privato. L'iniziativa è infatti partita da una piattaforma di operatori del settore creditizio, di cui fanno parte la *European Mortgage Federation* (Emf) e lo *European Covered Bond Council* (Ecbc), creata per sostenere lo sviluppo di investimenti rivolti al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici attraverso l'implementazione di mutui "*energy efficient*". Tra i principali *output* di questo progetto, vi è lo sviluppo di un "Piano di Implementazione del Mercato dei Mutui ipotecari ad elevata Efficienza Energetica", che ha l'obiettivo di identificare un sistema unico di concessione dei mutui verdi³⁷, incentivando in tal modo il miglioramento energetico del comparto edilizio europeo. Inoltre, si cerca di fornire un'evidenza empirica al rapporto di proporzionalità inversa che sussisterebbe tra efficienza energetica e probabilità di *default* del mutuatario. Una tale correlazione, se effettivamente riconosciuta, potrebbe infatti contribuire all'introduzione del c.d. *green supporting factor*, ovvero alla possibilità di ridurre i requisiti patrimoniali bancari con riguardo ai finanziamenti legati alla transizione ecologica. In effetti, si ritiene che il miglioramento dell'efficienza energetica dell'immobile determinando un aumento del suo valore, nonché una riduzione dei consumi domestici, fornisca ai mutuatari efficienti dal punto di vista energetico un maggior reddito disponibile per restituire il prestito, diminuendo di conseguenza il rischio di insolvenza nei confronti dell'istituto di credito³⁸.

Dal punto di vista giuridico, sembra venire in rilievo, con riferimento a questi schemi, l'istituto del mutuo di scopo convenzionale – caratterizzato dal fatto

³⁷ Da sottolineare come, con la dir. UE/2014/17 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010, recepita in Italia con il d.lgs. 72/2016, il mercato dei mutui in Europa inizia ad essere assoggettato a un quadro giuridico comune.

³⁸ S. Persia, *Profili contrattuali dello sviluppo ecologico: dalle locazioni ai mutui verdi*, in *Riv. Quad. dir. amb.*, 2020, 3, 185-196.

che la fonte dell'obbligazione afferente allo speciale fine della sovvenzione è ricondotta alla volontà delle parti – nel quale l'indicazione delle finalità che il mutuatario è tenuto a perseguire con la somma concessagli dalla banca è accompagnata da un programma contrattuale teso alla loro realizzazione. Come affermato dalla Cassazione, per l'inveramento di tale contratto, infatti, è necessario «che lo svolgimento dell'attività dedotta o il risultato perseguito siano nel concreto rispondenti a uno specifico e diretto interesse anche proprio della persona del mutuante, che vincoli l'utilizzo delle somme erogate alla relativa destinazione»³⁹.

Gli interventi rientranti, in termini ampi, nel c.d. *Green Deal* si dimostrano effettivamente capaci di rilanciare questo strumento contrattuale dalla natura conformativa. In particolare, si possono leggere in tal senso due iniziative faro del dispositivo di ripresa e resilienza, “*Power up*” e “*Renovate*”, con le quali viene assicurato l'accesso a specifici finanziamenti finalizzati alla riqualificazione edilizia.

La Commissione europea, proprio nell'ambito dell'iniziativa *Renovation Wave*, ha peraltro constatato la rilevanza di prestiti e mutui verdi, ovvero delle attività di standardizzazione compiute in tal senso, sottolineando che: «Un sistema potenziato di attestati di prestazione energetica, che dimostri miglioramenti in termini di efficienza (e di riduzione dell'impronta di carbonio), consentirà alle banche e agli altri istituti finanziari di finanziare crediti e mutui per rendere verdi i loro portafogli e di riunire più edifici come garanzia reale dell'emissione di obbligazioni garantite»⁴⁰.

Questi strumenti, rappresentando forme di incentivo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità climatica, fissati in sede europea e internazionale, che vengono direttamente create dal mercato, in collaborazione con le istituzioni, sembrano costituire una manifestazione di quel «diritto dei privati» descritto da Cesarini Sforza⁴¹, in quanto meccanismo di “regolazione” che promana direttamente dai soggetti regolati e si pone nell'ottica di soddisfare un interesse collettivo che è al contempo espressione di un più ampio interesse generale.

L'implicazione di banche e investitori nella realizzazione di obiettivi di tipo sistemico, nel creare una sinergia tra sostenibilità economica e ambientale degli edifici, si mostra conferente anche con la possibilità di innovare la filiera immobiliare, risultando in grado di conformare, in senso ecologico, i contratti di finanziamento, e riportando il bene casa ad avere un valore d'uso – in quanto mezzo di tutela dell'integrità ecologica – piuttosto che un (mero) valore finanziario.

Al contempo occorre segnalare che una tale apertura, anche in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale, non corrisponde affatto a un totale affidamento

³⁹ Cass. 25 gennaio 2021, n. 1517.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, del 14 ottobre 2020, Com(2020) 662 final.

⁴¹ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, in *Riv. ital. per le scienze giuridiche*, 1929, 1-2, 43-123.

al finanziamento privato come forma di risposta alle emergenze sociali, quanto semmai a un coinvolgimento delle imprese bancarie nell'elaborazione di strategie di credito imperniate sulla previsione di condizionalità ambientali⁴², che possono altresì beneficiare di eventuali, specifiche, garanzie pubbliche⁴³.

4. *Lo sviluppo delle città tra “governo del territorio” e “programmazione dello sviluppo”*

A partire da queste suggestioni, emerge con netta evidenza la necessità di un collegamento tra l'azione pubblica di “governo del territorio” e i descritti meccanismi di “conformazione” degli investimenti e dell'iniziativa privata secondo i parametri della resilienza e della sostenibilità. Come evidenziato dalla dottrina, infatti, «gli obiettivi ambiziosi dell'Unione europea presuppongono una visione d'insieme e un'azione mirata su molti versanti. Il mercato e le imprese private da soli non avrebbero infatti gli incentivi per raggiungerli»⁴⁴.

L'esigenza di realizzare le macro-finalità di sistema stabilite dall'Unione europea, più in generale, consente di (ri)connettere programmazione dello sviluppo economico e pianificazione territoriale, al fine di coniugare in maniera adeguata necessità abitative e trasformazioni sostenibili degli assetti insediativi urbani. Invero, se l'urbanistica governa l'economia⁴⁵, essendo in grado di condizionare le attività economiche⁴⁶, la politica delle grandi infrastrutture territoriali, oggi strettamente interrelate alle esigenze di transizione ecologica, richiede un rinnovato dinamismo degli strumenti pianificatori, da tempo chiamati non solo, e non tanto, a regolare l'espansione urbana, quanto a rispondere, mediante la definizione di risultati attesi, condizionalità e criteri, alle sfide ambientali, profilando uno sviluppo che è anche sociale ed economico sostenibile⁴⁷.

⁴² Ciò in linea con quanto stabilito dall'Accordo di Parigi del 2015: l'art. 2, comma 1, reca infatti che l'Accordo è volto a «rafforzare la risposta alla minaccia mondiale posta dai cambiamenti climatici» tra l'altro «rendendo i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas ad effetto serra e resiliente al clima» (lett. c), attraverso l'offerta di prodotti finanziari che contribuiscano allo sviluppo di un'economia a basso impatto ambientale.

⁴³ Per una riflessione orientata in questo senso, E. Scotti, *Aiuti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, in *Conc. merc.*, 2020, 26/27, 201 ss.

⁴⁴ M. Clarich, *Energia* in *Enc. dir.*, I tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 438 ss.

⁴⁵ P. Urbani, *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Torino, 2020.

⁴⁶ Sul punto si veda C. Caia, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. Amm.*, 2003, 4, 707 ss., che sottolinea come lo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale incroci necessariamente, in modo più o meno intenso, il territorio (se non altro per quanto riguarda l'ubicazione e l'uso dei locali in cui essa si svolge).

⁴⁷ Su questi temi, si veda T. Bonetti, *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2021, 1, 109 ss.

Del resto, è altresì chiaro che la necessità di occuparsi dei cambiamenti climatici impone di mettere a sistema l'approccio globale richiesto dalla mitigazione per l'abbattimento delle emissioni climalteranti con quello urbano e locale necessario per realizzare le strategie di adattamento⁴⁸, naturalmente basate sulle specificità geomorfologiche dei territori. Le città, centri d'innovazione economica, politica e culturale, rivestono infatti un ruolo strategico nella sperimentazione di nuove politiche per ridurre le emissioni climalteranti nonché per aumentare la c.d. resilienza urbana agli impatti sempre meno evitabili della crisi ambientale.

Dal momento che il 70% dei comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti, al fine di rafforzare la capacità di questi enti di integrare piani e politiche settoriali verso obiettivi condivisi legati alla tutela degli ecosistemi, appare, tuttavia, opportuno fare leva sui livelli di pianificazione sovraordinata in quanto potenzialmente più adeguati per favorire simili processi di integrazione al fine di massimizzarne l'efficacia.

L'attribuzione e conformazione normativa del potere di pianificazione urbanistica del territorio è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost., mentre l'esercizio del medesimo è attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al comune.

Come ben ricordato dalla giurisprudenza amministrativa, le funzioni di governo del territorio, quali sono quelle di pianificazione urbanistica, «devono essere ricostruite come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo»⁴⁹.

La pianificazione in buona sostanza è chiamata a contemperare i fabbisogni della comunità locale con una pluralità di altri interessi pubblici che hanno fondamento nella Costituzione – come il contenimento del consumo di suolo e dell'inquinamento atmosferico, la difesa idrogeologica, la tutela del paesaggio e delle riserve naturali, la mobilità di scala vasta – divenendo, in tal senso, fondamentale il coinvolgimento di un livello istituzionale locale intermedio che svolga un'azione di connessione tra Regione e comuni. Quest'ultimo è essenziale, infatti, per implementare una visione organica di territorio su temi, quali la transizione ecologica, che per essere affrontati implicano uno sguardo d'insieme, in grado di andare oltre i confini del singolo comune, nonché le pressioni e gli interessi locali. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale – finalizzato a determi-

⁴⁸ Reg. UE n. 1119/2021, considerando (31): «L'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici. Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici rischiano potenzialmente di superare le capacità di adattamento degli Stati membri. Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero pertanto migliorare la loro capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, come previsto dall'articolo 7 dell'accordo di Parigi, nonché massimizzare i benefici collaterali derivanti da altre politiche e normative».

⁴⁹ Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

nare gli indirizzi generali di assetto del territorio – e il Piano territoriale metropolitano (di cui all'art. 1, comma 44, lett. b), l. 56/2014) esprimono una simile vocazione in quanto strumenti di collegamento non solo in senso geografico tra pianificazione regionale e comunale⁵⁰, ma anche in senso funzionale, ossia strategico, unendo la pianificazione territoriale e quella di settore⁵¹.

La presenza di questi raccordi orizzontali, che nelle previsioni iniziali della legge urbanistica (l. 1150/1942), avevano natura cogente, salvo poi essere trasformati in meramente facoltativi⁵², assume oggi un'importanza nuova. È del resto vero che la dimensione sovracomunale si mostra come la più adatta per la gestione di dinamiche socioeconomiche le cui traiettorie sono sempre più mutevoli e complesse, essendo intrinsecamente legate a esigenze sistemiche di sostenibilità delle trasformazioni territoriali.

La capacità di far emergere, in seno alla strumentazione territoriale, un'idea di "razionalità complessiva", coniugando interessi diversi nell'ottica della definizione ecologicamente orientata dei processi urbanistici, appare ascrivibile in particolare al c.d. piano strategico di area vasta, che offre una rappresentazione dello sviluppo del territorio temporalmente estesa, ossia da realizzarsi per fasi successive e per obiettivi progressivi⁵³.

Con riferimento alle città metropolitane, per le quali la l. 56/2014 prevede l'adozione di questo strumento, come emerge in alcuni Statuti metropolitani, spetta ad esso individuare specifici mezzi di azione per la promozione dello svi-

⁵⁰ Sul tema G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 705 ss.

⁵¹ In dottrina è stato sottolineato come un ruolo di primo piano dovrebbe essere giocato, a questo riguardo, dal piano paesaggistico, «inteso quale forma complessa di pianificazione urbanistico-territoriale avente ad oggetto l'intero territorio regionale». Quest'ultimo viene, infatti, configurato dagli artt. 131, 135 e 143 del Codice dei beni culturali «quale strumento di pianificazione improntato all'applicazione dei principi di uso consapevole del territorio e di sviluppo sostenibile delle aree interessate, che si traducono, da un lato, nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio e, dall'altro lato, nel contenimento del consumo di suolo e nella riqualificazione del territorio regionale dismesso o degradato. In questa direzione, il piano paesaggistico intende perseguire specifici obiettivi di qualità paesaggistica, che, se interpretati in base ai criteri ermeneutici offerti dalla Convenzione europea del paesaggio, possono assumere contenuti più ampi, fino ad inglobare anche i concetti di qualità urbana e territoriale». L. Di Giovanni, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, 2023, 1, 81 ss.

⁵² P.L. Portaluri, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 1, 81-111. A tale riguardo, interessante è sottolineare come in dottrina sia stata evidenziata l'importanza delle cosiddette conurbazioni che «comprendono più comuni, con continuità di edilizia, viabilità e servizi» mettendo in rilievo come la pianificazione limitata al territorio di ciascuno dei comuni inglobato nella conurbazione risulti di scarsa o nulla utilità «anche perché mentre si pianifica nel comune maggiore cresce, in dimensioni, spesso anche molto notevoli, l'edilizia dei comuni circostanti, mandando a monte le previsioni attinenti alla vivibilità, agli spostamenti, ai servizi ecc., dalle quali si era partiti nell'impostare il piano nel comune maggiore. Sono, queste, osservazioni agevoli nella situazione in cui da troppo tempo si vive e gli strumenti di coordinamento, pur presenti da tempo nella nostra legislazione (art. 5, 6 e 12 l. n. 1150 del 1942), non vengono utilizzati nel modo che sarebbe necessario perché richiederebbero intese non agevoli, dato il sistema politico del nostro Paese, che tarda a rinnovarsi», G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, agg. II, Milano, 1998, 796 ss.

⁵³ D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, 2023.

luppo economico e sociale, recando inoltre le opportune indicazioni da sviluppare nel piano territoriale metropolitano.

Tale collegamento sembra echeggiare, anche se su scala locale, i tentativi realizzati in passato, a livello nazionale, di connessione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica⁵⁴.

Oggi, superata quella stagione, potrebbe, più in generale, essere giunto il momento di unire, un po' come già è stato prospettato in dottrina per la rigenerazione urbana, funzioni amministrative⁵⁵ e politiche pubbliche⁵⁶, nella prospettiva di una guida oculata di processi che, seppur originati dal mercato, quale è il caso dei mutui verdi, abbisognano di una regia necessariamente pubblica per essere razionalmente orientati nella loro direzione.

Il paesaggio e l'ambiente – da tenere ormai distinti in quanto caratterizzati da una relazione che sempre più sovente si dimostra conflittuale⁵⁷ – in questo quadro sono infatti leve di sviluppo economico, secondo quanto sottolineato nei paragrafi precedenti, e il piano avrebbe la funzione di realizzarne la protezione cristallizzando un equilibrio tra istanze contrapposte, fondato sulla ricomposizione reciprocamente vantaggiosa degli interessi.

Si tratta invero di far emergere vere e proprie politiche territoriali, predisponendo una strategia complessiva coerente e coordinata, che sappia imporre criteri di sostenibilità in grado di conformare gli interventi incidenti sul territorio.

L'ulteriore elemento da valorizzare, oltre alla trans-località, è, infatti, la trans-settorialità delle azioni. Un utile riferimento a questo riguardo può essere costituito dallo strumento dei programmi integrati, utilizzati – in base alle indicazioni della Dichiarazione di Toledo – per le politiche pubbliche di rigenerazione urbana, al fine di coordinare interventi rispondenti a plurime esigenze territoriali (quali il recupero fisico degli edifici, l'efficientamento energetico dei medesimi, l'accesso agevolato all'edilizia sociale nonché la realizzazione di infrastrutture e spazi pubblici).

⁵⁴ S. Amorosino, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, 2016, 69, 274, 165-173.

⁵⁵ Sulla rigenerazione urbana come funzione, si veda E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 18 ss.

⁵⁶ M. Passalacqua, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, cit., 3 ss.

⁵⁷ Sul punto si vedano le interessanti riflessioni di S. Amorosino, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2022, 4, 261 ss. sul c.d. concetto di "ambiente produzione" contrapposto a quello, più tradizionale, di "ambiente protezione". La distinzione tra ambiente e paesaggio risulterebbe confermata anche dalla nuova formulazione dell'art. 9 Cost. che separa concettualmente la protezione dell'ambiente (comma 3) da quella del paesaggio (comma 2). Sul punto si veda F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione*, cit., 15 ss.

Il PNRR conferma questa impostazione (trans-locale e trans-settoriale), con l'«Investimento 2.2: Piani urbani integrati» dedicato alle periferie delle Città Metropolitane, nell'ambito del quale si fa menzione di una «una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile». L'idea è che si possano così «realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune “principale” ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità»⁵⁸.

5. Considerazioni conclusive

Eppure, oggetto della proposta di rimodulazione delle risorse del PNRR presentata dal Governo italiano alla Commissione europea, il 7 agosto 2023, e successivamente approvata dal Consiglio ECOFIN, sono proprio le misure inerenti all'efficienza energetica, la rigenerazione urbana e i piani urbani integrati (le prime due destinate prevalentemente a comuni di media e piccola dimensione, l'ultima alle città metropolitane)⁵⁹.

A ben vedere, si tratta di azioni che sembrano potersi ricondurre nell'alveo del concetto, dai tratti talvolta nebulosi, di “sviluppo sostenibile dei territori” – che anzi contribuiscono a definire –, laddove la sostenibilità, nozione costantemente alla ricerca di una propria «operatività giuridica storicamente adeguata»⁶⁰, implica, come ormai pacificamente riconosciuto, l'integrazione e il coordinamento di politiche pubbliche finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali e ambientali al contempo.

Ciò emerge con specifico riguardo al tema del “diritto all'abitare” che appare sempre più interrelato agli interventi della transizione ecologica.

Nella risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili per tutti⁶¹, la Commissione e gli Stati membri vengono infatti invitati a fare dell'edilizia abitativa una delle pietre angolari

⁵⁸ In tale prospettiva, «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». M5C2.2 Rigenerazione urbana e *housing* sociale, Investimento 2.2: Piani urbani integrati, 216-217.

⁵⁹ La *ratio* della rimodulazione è destinare risorse ad altre o nuove misure nel PNRR e soprattutto finanziare il nuovo capitolo *RePowerEU*. Inoltre, è stata prevista, anche grazie a queste modifiche, la creazione di una provvista per un credito di imposta per la nuova Zona economica speciale (Zes) unica annunciata nel Documento e istituita dal Decreto Sud, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 19 settembre 2023.

⁶⁰ B. Montanari, *La figura del giurista al tempo del “post-pensiero”*, in *Europa e dir. priv.*, 2020, 2, 423 ss.

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili per tutti (2019/2187(INI)).

lari del piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, definendo strategie specifiche per far fronte agli ostacoli al diritto all'alloggio, come la discriminazione, la speculazione, i prestiti predatori, l'accaparramento dei terreni, i conflitti, gli sgomberi forzati, il degrado ambientale e la vulnerabilità alle catastrofi naturali.

Gli Stati membri sono tenuti segnatamente a meglio integrare nell'iniziativa "Renovation wave" e nei piani nazionali di ripresa e resilienza le necessarie risposte, unendo obiettivi sociali e climatici.

Una funzione cruciale sembra da ascrivere, in questo senso, ai territori e alle autorità locali chiamate a mettere in atto misure adeguate a contrastare gli investimenti speculativi, ad adottare politiche che facilitino gli investimenti a lungo termine nel mercato dell'edilizia abitativa, e a sviluppare politiche di pianificazione urbana e rurale che favoriscano alloggi a prezzi accessibili, il mix sociale e la coesione sociale.

Se è vero che, come asserito in dottrina, i nuovi paradigmi urbani saranno la sostenibilità, la resilienza, il livello qualitativo delle dotazioni urbane e il raggiungimento dell'autosufficienza energetica⁶², diviene dunque essenziale coniugare queste misure, la pianificazione urbanistica e la rigenerazione urbana, nell'ambito di quella che viene emblematicamente definita la "città pubblica", tra interessi privati e interessi della collettività rappresentata⁶³.

In quest'ottica, degna di particolare attenzione risulta la riflessione riguardante gli standard urbanistici di cui al DM 1444/1968 – «una garanzia cruciale per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini»⁶⁴ – oggi attualizzata dalla necessità di operare una riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio⁶⁵. La disciplina degli standard urbanistici è infatti riconducibile ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socioeconomici essenziali per la collettività che fruisce del bene territorio⁶⁶.

La costruzione di una cittadinanza comune passa perciò dall'assicurare "spazi di uso pubblico", che appaiono trascendere la scala urbana, implicando una

⁶² P.L. Portaluri, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2019, 19, 2-19.

⁶³ P. Urbani, *Alla ricerca della città pubblica*, cit., 3 ss.

⁶⁴ MIT (2019), *Adeguamento del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza da osservare nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni*, Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Relazione conclusiva.

⁶⁵ Una proposta in questo senso è stata presentata alla Camera dei deputati nell'ottobre 2022. Col DM 441/2021, emanato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, è stata invece istituita la «Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia».

⁶⁶ Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, *Relazione illustrativa*, p. 1.

visione integrale del territorio, ove l'edilizia concorre, insieme ad altri fattori, ad assicurare che le risorse ecosistemiche locali non vengano dissipate. L'efficienza insediativa è dunque un'efficienza di tipo prestazionale misurata su contenuti ambientali, economici e sociali e può ben articolarsi secondo sentieri conformativi che si avvalgono dell'incontro tra interessi pubblici e privati.

In questo senso, paiono interessanti gli esempi di strumenti giuridici che consentono ai privati di agire in collaborazione con gli organismi pubblici per finalità di tutela dell'ambiente e dell'integrità ecologica. In particolare, si può fare riferimento all'esempio dei c.d. contratti di fiume, definiti dal d.lgs. 152/2006 come «strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree»⁶⁷. O ancora, guardando all'esperienza del diritto francese, da cui peraltro originano anche i contratti di fiume, alle c.d. "*Obligations Réelles Environnementales*", che permettono, in forza dell'incentivo costituito dalla previsione di specifiche agevolazioni fiscali, di apporre dei vincoli funzionali di matrice pubblicistica sulla destinazione della proprietà, stipulando un contratto con l'amministrazione pubblica attestante l'impegno volontario da parte del proprietario a preservare il patrimonio ambientale⁶⁸. Segnatamente, quest'ultimo, al fine di creare un contesto favorevole alla transizione ecologica, si vincola a rispettare, nella sua proprietà, alcuni obblighi di fare, ovvero di non fare, come ad esempio l'obbligo di astenersi dall'edificare il terreno, i quali, essendo legati al bene, perdurano anche in caso di trasferimento del medesimo ad altro proprietario.

In questi casi la regolazione amministrativa implica il coinvolgimento attivo dei soggetti regolati⁶⁹, in un certo senso "coautori", come osservato per i mutui verdi, della regola ecologica che si impegnano a rispettare.

⁶⁷ L'art. 59 della l. 221/2015 ha inserito al capo II del titolo II della parte terza del Testo unico dell'Ambiente l'art. 68 bis recante la definizione normativa di contratti di fiume. Per un'attenta disamina di questo strumento, interpretato come modello di coamministrazione, si veda l'interessante saggio di V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, 23, 162 ss.

⁶⁸ Cfr. la *LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* che ha introdotto l'art. L. 132-3 du *Code de l'environnement*. Sul punto si veda N. Reboul-Maupin, B. Grimonprez, *L'obligation réelle environnementale : chronique d'une naissance annoncée*, in *Recueil Dalloz*, 2016, 2074 ss. Gli Autori escludono che le obbligazioni reali ambientali possano essere inquadrate giuridicamente come servitù di tipo convenzionale ai sensi dell'art. 637 del *Code civil*.

⁶⁹ V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., 162 ss. si riferisce, a questo riguardo, al concetto di amministrazione condivisa «dove il privato è chiamato a collaborare e a lavorare "fianco a fianco" dell'amministrazione stessa per la tutela di interessi generali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118 c. 4 della Costituzione. [...] I CdF, dunque, come l'art. 206 del Codice, confermano una tendenza sempre più pronunciata nel nostro ordinamento a riconoscere nelle figure di amministrazione condivisa le forme più idonee a garantire la tutela dei beni ambientali a titolarità diffusa, naturalmente nella consapevolezza delle loro peculiarità».

Riqualificazione del patrimonio edilizio e sviluppo delle città. Verso una “conformazione ecologica” del territorio urbano?

L'esigenza di proteggere gli ecosistemi, obiettivo chiave della strategia europea per la neutralità climatica, comporta la realizzazione di meccanismi di “conformazione ecologica” delle attività economiche, aprendo a nuove prospettive nei rapporti Stato-Mercato.

Uno dei settori maggiormente interessati da tale cambiamento è quello edilizio, su cui si fonda la strategia europea “*Renovation wave*”, volta a promuovere il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici.

L'articolo analizza come il criterio dell'adeguatezza ecologica, in questo contesto, implichi una riscoperta delle fondamenta territoriali dello sviluppo economico, rimettendo al centro il valore d'uso del bene casa – mezzo di tutela dell'integrità ecologica – piuttosto che il suo valore finanziario.

Un simile scenario trasformativo, in particolare, sembra poter incidere sullo sviluppo delle città, «epicentro delle crisi capitalistiche», prefigurando modelli alternativi in grado di unire obiettivi climatici e sociali, attraverso l'integrazione di politiche pubbliche, investimenti ecologicamente orientati e il coinvolgimento dei privati nel raggiungimento di finalità di interesse pubblico.

Redevelopment of the building heritage and city development. Towards an “ecological conformation” of the urban territory?

The protection of ecosystems, a key objective of the European climate neutrality strategy, entails the implementation of mechanisms for the “greening” of economic activities, opening new perspectives in state-market relations.

One of the sectors most affected by this change is the building sector, on which the European “*Renovation wave*” strategy to promote the improvement of the energy performance of buildings is based.

The article analyses how the criterion of ecological adequacy, in this context, implies a re-discovery of the territorial foundations of economic development, putting the use value of the house asset – a means of protecting ecological integrity – rather than its financial value at the centre.

This scenario seems to affect the development of cities, the “epicentre of capitalist crises”, by prefiguring alternative models capable of uniting climatic and social objectives, through the integration of public policies, ecologically oriented investments, and the involvement of individuals in the achievement of public interest goals.