

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

Decennale della Rivista (2010-2020)
Tenth Anniversary of the Journal (2010-2020)

NUMERO 1 - 2020

FABIO GIGLIONI

*La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione
urbana*



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

FABIO GIGLIONI*

La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana

SOMMARIO: 1. *Il contributo alla tutela ambientale della limitazione del consumo di suolo.* – 2. *Il principale strumento a tutela della limitazione del consumo di suolo: la rigenerazione urbana.* – 3. *Il caso della micro-rigenerazione urbana.* – 4. *Le ambiguità della rigenerazione urbana.* – 5. *Argomenti a supporto della sostenibilità ambientale come vincolo giuridico.* – 6. *Conclusioni.*

1. Il contributo alla tutela ambientale della limitazione del consumo di suolo

Nel secolo delle città, come è stato definito quello attuale¹, un altro primato della storia del genere umano spiega le accresciute attenzioni per l'ambiente: l'imponente fenomeno dell'urbanizzazione produce, tra le altre cose, un'estensione mai esistita prima di suolo impermeabilizzato ed edificato. Anche se l'impermeabilizzazione non è tecnicamente legata esclusivamente alla crescita delle aree urbane², è sicuro che i fenomeni pressoché costanti di dilatazione delle città con i loro effetti di dispersione insediativa incidono in modo più che proporzionale su tale effetto³.

Non è un caso che quello delle città e delle comunità sostenibili è considerato un obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Nel Report del 2019 si sottolinea che tra il 2000 e il 2014 le aree occupate dalle città hanno registrato su scala mondiale una

* Professore associato di diritto amministrativo presso Sapienza Università di Roma. E-mail: fabio.giglioni@uniroma1.it.

¹ Cfr. M. BLOOMBERG, *City Century. Why Municipalities Are the Key to Fighting Climate Change*, in *Foreign Affairs*, September/October 2015, URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-08-18/city-century>, il quale sottolinea come quella di questo secolo potrà essere ricordata come la «Generazione metropolitana», quasi a indicare un tratto antropologico inedito nella storia umana.

² Da un punto di vista tecnico, infatti, l'impermeabilizzazione è prodotta anche da altre trasformazioni come la costruzione delle infrastrutture, gli insediamenti produttivi o commerciali, ecc.

³ Significativo a questo proposito è il dato che la scienza giuridica spagnola ha dedicato il XV Congresso annuale dei professori spagnoli di diritto amministrativo del 2020 al tema delle città: *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos* (URL: <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>).

crescita pari a 1,28 rispetto a quella della popolazione⁴. Non c'è, cioè, correlazione tra crescita delle aree territoriali compromesse, che meglio sono in grado di soddisfare le esigenze legate alle relazioni sociali, e i soggetti che dovrebbero trarre beneficio da esse. Si è calcolato che a livello europeo le aree urbanizzate negli ultimi venti anni sono aumentate del 20% rispetto a un aumento della popolazione pari al 6%⁵. Il fenomeno è, per questo motivo, al centro di interesse di molte organizzazioni di governo globale. Nella Conferenza di Quito nel 2016⁶, nell'ambito del programma *Habitat III* è stata elaborata la *Nuova Agenda Urbana* e, altrettanto, si è fatto in Europa con il Patto di Amsterdam, sempre nel 2016, per la costruzione di un'*Agenda Urbana Europea*, che rappresenta uno snodo nella lenta ma crescente attenzione dell'Unione europea verso le città e per uno sviluppo sostenibile urbano⁷. Anche se complessivamente le città occupano solo il 2% del territorio mondiale, il loro impatto è più che esponenziale⁸, visto che è lì che si consuma oltre il 60% dell'energia globale, che si produce il 70% delle emissioni a effetto serra e il 70% dei rifiuti.

Ma si capisce ancor meglio il significato ambientale di questo processo se si tiene a mente che impermeabilizzare il suolo significa compromettere il prezioso contributo che questo dà alla biosfera e agli ecosistemi. Il suolo, infatti, offre cibo, biomassa e materie prime, nonché immagazzina e riutilizza acqua, forma habitat e assorbe anidride carbonica, tutte funzioni necessarie per gli esseri

⁴ Si veda la sintesi degli aggiornamenti informativi al 2019: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>.

⁵ Il dato fa riferimento a una pubblicazione del 2008 che si considera ancora sufficientemente valida per dare il senso delle trasformazioni in atto. Cfr. la pubblicazione a cura dell'Apat, *Il suolo. La radice della vita*, in www.isprambiente.gov.it, URL: <http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/pubblicazioniidipregio/suolo-radice/58-66.pdf/view>.

⁶ La Conferenza di Quito del 2016 ha dato vita alla costituzione della Nuova Agenda Urbana, i cui contenuti si trovano in <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

⁷ Sui contenuti dell'Agenda Urbana Europea, che giunge alla fine di un lungo processo di coordinamento sviluppato dalla fine del secolo scorso in Europa, si veda <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

⁸ A tale proposito è stato costruito l'indice della c.d. "impronta ecologica", che misura la porzione di territorio biologico che la popolazione impegna per soddisfare i propri bisogni e quella assorbita per gestire i rifiuti generati dai consumi come indice della sostenibilità: si veda S. BENVENUTI, *Le nuove sfide della pianificazione urbanistica, tra sostenibilità ambientale e resilienza*, in G. CERRINA FERRONI-T.E. FROSINI-L. MEZZETTI-P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, www.cesifin.it, 2016, I, URL: https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2016/12/AMBIENTE-ENERGIA-ALIMENTAZIONE-TOMO-I_2.pdf, p. 314.

viventi, ma è anche bene essenziale per gli ecosistemi, regolando il clima, gestendo fenomeni idrologici estremi e garantendo la biodiversità. Peraltro, l'impermeabilizzazione segue direzioni non correlate al valore naturale dei suoli: aumentano le aree impermeabilizzate delle pianure e dei suoli più fertili, mentre vengono abbandonati quelli collinari e meno fertili.

Se si guarda all'Italia i dati sono ancora più impressionanti. Dagli anni Cinquanta dello scorso secolo al 2017 il consumo di suolo è passato dal 2,7% al 7,65%; in Europa l'Italia in pochi anni, con crescita significativa a cavaliere del Duemila, ha scalato rapidamente posizioni in questa classifica, e si stima che consumi due metri quadrati al secondo⁹.

Questo che si tratteggia sinteticamente è proprio un caso che dimostra come la realtà si impone al piano giuridico: la consapevolezza della crescita rilevante di questo fenomeno ha indotto gli operatori del diritto a elaborare un nuovo contenuto del diritto ambientale, che si esprime attraverso la riduzione o, qualcuno anche dice e sostiene¹⁰, l'arresto del consumo di suolo (per uscire dall'ambiguità delle parole parlerò d'ora in poi di limitazione del consumo di suolo). A porre con forza questo nuovo contenuto del diritto ambientale è stata l'Unione europea, sebbene non sia riuscita finora a superare le resistenze che le hanno impedito di intervenire con provvedimenti vincolanti¹¹; le comunicazioni che si sono succedute dal 2001 hanno permesso di creare una cornice di riferimento normativo che ha prodotto consapevolezza diffusa sul tema e sulla necessità che sia assunto come contenuto di politiche pubbliche¹². D'altra parte, è chiaramente sostenibile che l'Unione europea sia legittimata dagli stessi trattati istitutivi a occuparsi di tale materia, visto che riferimenti impliciti alla limitazione

⁹ La stima è tratta dal Rapporto Ispra del 2019, M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, in www.snpambiente.it, 2019, URL: https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20190917-1.pdf, p. 37.

¹⁰ Molto più radicale è, ad esempio, la posizione di chi sostiene che oramai anche la riduzione del consumo di suolo è insufficiente a determinare i risultati sperati; cfr. V. DE LUCIA, *Lo stop al consumo del suolo e i David di Donatello*, in Ispra (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto 2018, pp. 204-205.

¹¹ Per una ricostruzione dell'intervento europeo in materia di consumo di suolo si veda G.F. CARTEI, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. CARTEI-L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, pp. 45 ss.

¹² A seguito dell'approvazione del Sesto programma di azione in materia di ambiente nel 2001, la protezione del suolo è divenuta una delle strategie tematiche su cui l'UE ha concentrato la propria attenzione; si veda, in modo particolare, la comunicazione della Commissione COM(2002) 179 definitivo, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*.

del consumo di suolo possono essere ricondotti all'art. 191, c. 1, terzo alinea, TFUE, laddove si individua nell'uso accorto e razionale delle risorse naturali un obiettivo della politica europea. Lo stesso art. 192 TFUE prevede una procedura speciale attraverso cui il Consiglio può disporre misure sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli¹³. Peraltro, pur in assenza di provvedimenti normativi vincolanti, l'obiettivo di un azzeramento del consumo di suolo nel 2050¹⁴ è stato assunto – come si vedrà a breve – quale riferimento da parte delle autorità territoriali nazionali, così da costituire comunque un parametro di orientamento per le politiche pubbliche¹⁵.

In questa nuova accezione del suolo si condensano ulteriori interessi pubblici che ne giustificano la cura: il suolo non rileva più solamente come risorsa naturale da proteggere contro azioni che producono inquinamenti, ma costituisce un parametro di giudizio in sé delle scelte che attengono all'uso del territorio per finalità generali (e non solo per quelle ambientali)¹⁶. Ciò porta con sé che la limitazione del consumo di suolo è molto più che un nuovo contenuto del diritto ambientale: è in grado di catalizzare una pluralità di interessi che sono tipicamente presenti nella regolazione dei contesti urbani. Pertanto, la limitazione del consumo di suolo è un vincolo che trascolora la medesima tutela ambientale

¹³ Cfr. su questi collegamenti W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir pub.*, 1, 2016, pp. 85-86.

¹⁴ L'obiettivo fu definito nella comunicazione della Commissione europea COM(2011) 571 definitivo, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*. Successivamente fu ripreso nella decisione che lanciò l'avvio del settimo Programma di azione per l'ambiente, attraverso la decisione 1386/2013/UE. Cfr. per questa ricostruzione P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi*, 1, 2020, pp. 15-17. Per i nessi tra rigenerazione, come fonte generale di innovazione della gestione delle questioni ambientali, ed economia circolare si veda C. LAURI, *Smart city ed economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Edizioni Università Macerata, Macerata, 2019, pp. 151 ss.

¹⁵ Cfr. anche G. GARDINI, *Rigenerazione e pianificazione territoriale. In cammino verso la "città giusta"*, in *Relazione presentata all'Aepda*, XV Congresso, Ibiza, 2020, pp. 14-15; M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e uso di aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici e tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. pp. 30-37.

¹⁶ È stato giustamente osservato che il ritardo con cui si è arrivati a tale risultato per il suolo rispetto all'aria e all'acqua è dovuto chiaramente ai forti interessi economici che il territorio ha da sempre presupposto, oscurando il valore di matrice ambientale che esso portava con sé; cfr. per questa opinione W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., pp. 75-76; M.A. CABIDDU, *Art. 44 Cost.*, in S. BATTINI-L. CASINI-G. VESPERINI-C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Torino, 2013, p. 88. Si veda anche 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*, Giappichelli, Torino, 1, 2015, pp. 69 ss.

perché, come si vedrà meglio a breve, è fonte di misure che sono capaci di influenzare una molteplicità di interessi¹⁷.

2. Il principale strumento a tutela della limitazione del consumo di suolo: la rigenerazione urbana

Il principale strumento amministrativo che realizza la limitazione del consumo di suolo è dato da quel complesso di misure che è sintetizzato dalla rigenerazione urbana¹⁸. Sebbene l'espressione contenga significati semantici diversi, può essere generalmente riconosciuto che la rigenerazione urbana stabilisce delle priorità, mediante incentivi e disincentivi, preordinate a favorire il riuso degli edifici esistenti e la densificazione dei territori già impermeabilizzati risparmiando quelli liberi o, comunque, mantenendo un saldo equilibrato nel rapporto tra suolo "libero" e suolo "compromesso". Il nesso tra rigenerazione urbana e limitazione del consumo di suolo emerge chiaramente dalle nuove legislazioni urbanistiche regionali¹⁹, approvate da quasi tutte le regioni negli ultimi quindici anni²⁰. È significativo notare questa convergenza di fondo dei

¹⁷ Interessante a questo proposito è quanto si legge nel corso della motivazione della sentenza n. 179 del 2009 della Corte costituzionale a proposito del valore ricostruttivo della legge regionale della Lombardia n. 31 del 2014 in tema di riduzione del consumo di suolo: la legge, sottolinea il giudice delle leggi, si inserisce in un processo evolutivo dove «si è consolidata la consapevolezza del suolo quale 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».

¹⁸ Si parla oramai anche di diritto della rigenerazione; cfr. B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione degli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 178-184.

¹⁹ Il quadro normativo a livello regionale si presenta vario. Ci sono alcune regioni che hanno specifiche leggi dedicate al tema della rigenerazione urbana; ciò vale, ad esempio, per Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Provincia di Trento, Umbria e Veneto. Altre, invece, che ricomprendono il tema della rigenerazione dentro testi normativi di carattere urbanistico più generali: è questo il caso della Provincia di Bolzano, di Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Molise.

²⁰ Per un esame di alcune di queste legislazioni si vedano E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 28-38; A. CALEGARI, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, spec. pp. 192-204; R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 5-6, 2019, pp. 947 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 66-106;

legislatori regionali maturata in totale assenza di riferimenti nazionali, dal momento che il legislatore nazionale ha finora mancato, nonostante alcuni tentativi, di approvare una legge generale in materia²¹. Fin qui il legislatore statale è riuscito al massimo a definire norme speciali o norme singolari, riferite a situazioni precisamente identificate e quindi non generalizzabili²². Costituisce una relativa eccezione il recente art. 5, d.l. n. 32/2019, che ha precisato le condizioni entro le quali, in nome della limitazione del consumo di suolo, possono essere derogate le disposizioni del decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444/1968, al fine di consentire una maggiore densità delle aree urbanizzate. Si tratta, bensì, di una norma dai contenuti coerenti con quelle registrate a livello regionale, ma è altrettanto evidente il collegamento ristretto alla sola variabile delle distanze tra edifici, con scarso valore di coordinamento generale. Peraltro tale misura è già nota nella prassi attraverso il noto caso della monetizzazione degli *standard*²³. È perciò che la rigenerazione urbana obbliga a volgere lo sguardo alle scelte regionali e locali.

Dopo un'analisi approfondita delle legislazioni regionali deve essere pacificamente registrato che non sempre il legame tra rigenerazione urbana e limitazione del consumo di suolo supera lo stato della mera declamazione esornativa²⁴. La rigenerazione urbana è stata una recente formula verbale di successo che è servita ad alimentare anche una retorica pubblica da cui i testi

G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, pp. 651 ss.

²¹ Per una sintesi delle varie proposte legislative si rimanda a P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., pp. 21-28; I. GRIGORUT, *Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana*, in www.urbanit.it, 2020, URL: www.urbanit.it/rapporti-annuali/; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 109-135.

²² Un esempio noto è quello dell'art. 3-bis, inserito nel d.p.r. n. 308 dal 2001, dall'art. 17, c. 1 lett. b), introdotto dal d.l. n. 133 del 2014, a proposito di interventi di conservazione di edifici non più coerenti con gli strumenti di pianificazione. Non a caso individuato come tra i pochi elementi di rilevanza nazionale per le questioni di rigenerazione urbana: cfr. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2018, pp. 135 ss. Si veda anche T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA, *Agenda RE-CYCLE*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 69-71.

²³ Lo ricordano G.F. CARTEI-E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018, pp. 28-29.

²⁴ Tali circostanze ricorrono in quei testi normativi in cui la rigenerazione è appena citata e collegata a obiettivi ampi di riduzione del consumo di suolo o di sviluppo sostenibile: si vedano l'art. 1, c. 1, l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 21 del 2015; l'art. 7, c. 4, l. reg. Molise n. 1 del 2018; l'art. 2, c. 1, l. reg. Umbria n. 1 del 2015 e, infine, l'art. 18, c. 1, l. prov. Trento n. 15 del 2015.

normativi non sono rimasti immuni²⁵. E, tuttavia, a dispetto di questo dato, è corretto tener conto di quelle soluzioni legislative che hanno invece dotato le amministrazioni locali di strumenti nuovi di governo del territorio per rispettare la limitazione del consumo di suolo²⁶. A tal proposito, quattro aspetti meritano di essere messi in luce.

Si deve osservare, innanzitutto, che solamente in due casi, quello della regione emiliano-romagnola e del Veneto, la limitazione al consumo di suolo è stata assunta a vincolo giuridico di arresto quantitativo, avendo previsto nelle due leggi di riferimento l'azzeramento di consumo di suolo entro il 2050, anche se l'Emilia-Romagna si riferisce più esattamente al saldo zero²⁷. È interessante notare, dunque, che il parametro contenuto in meri atti di *soft law* emanati dall'Unione europea è acquisito con forza giuridica vincolante nei territori, a dimostrazione della non irrilevanza del contributo europeo al tema. Ciò non vuol dire, evidentemente, che il vincolo della limitazione di suolo non abbia forza giuridica vincolante fino al 2050 e fuori da quelle due regioni: a essere differente è solo il grado di rigidità che il vincolo assume nel momento in cui diviene effettivamente parametro quantitativo di legalità. Fino a quel momento, nella fase di transizione, il condizionamento - pur dinamico - si esercita in altro modo sulla regolazione del territorio.

Il secondo aspetto di rilievo è che la rigenerazione urbana è quasi sempre correlata a una pluralità di fini²⁸. Oltre a perseguire fini di risparmio dell'uso di nuovo territorio con sigillatura, la rigenerazione urbana è considerata uno strumento che, più in generale, salda obiettivi molto diversi. Ad esempio, il contributo alla tutela dell'ambiente avviene anche con soluzioni che favoriscono l'efficienza energetica, l'incentivazione del ricorso alle fonti rinnovabili, la valorizzazione e l'aumento delle aree verdi urbane, la promozione della mobilità sostenibile, l'efficiente gestione della raccolta differenziata dei rifiuti, la promozione dell'agricoltura urbana, la bonifica e la rinaturalizzazione dei suoli,

²⁵ Così anche P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., p. 49.

²⁶ Cfr. per questa analisi generale dei provvedimenti legislativi sulla rigenerazione urbana C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi*, 19, 2019, pp. 23-30; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, pp. 615-617.

²⁷ Cfr. art. 5 l. reg. Emilia Romagna, n. 24 del 2017 e art. 3, c. 3, l. reg. Veneto n. 14 del 2017.

²⁸ Questa costituirebbe la cifra identificativa della rigenerazione rispetto ad altre politiche di trasformazione del territorio già conosciute; cfr. G.F. CARTEI-E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, cit., p. 23.

l'incremento della biodiversità²⁹. Ancora più significativamente, però, la rigenerazione urbana include anche obiettivi sociali, così che l'incentivazione al riuso del territorio già edificato persegue fini di inclusione sociale favorendo progetti che rafforzano l'insediamento di servizi pubblici in aree degradate, l'edilizia residenziale pubblica, i servizi culturali³⁰ e, più in generale, il miglioramento della qualità della vita³¹. Insieme – ancora – la rigenerazione determina il recupero edilizio e urbanistico delle aree degradate, riqualifica le zone dismesse, rigenera e rinnova gli usi dei beni e spazi urbani che hanno perduto la loro originaria funzione per fini urbanisticamente coerenti³².

Le connessioni plurali e contestuali di obiettivi diversi consentono di concludere che la rigenerazione urbana è idonea non solamente a dare sostegno a un contenuto di tutela dell'ambiente, ma trasforma la stessa tutela ambientale che, da mero parametro della regolazione territoriale, diviene vettore di sintesi di una pluralità di interessi che sono anche culturali, sociali ed economici. Nel definire ordini di priorità, interessi pubblici da privilegiare e sostenere, coglie nel giusto chi ravvisa nella rigenerazione urbana una nuova funzione amministrativa collegata agli strumenti di regolazione del territorio urbano³³.

Il terzo aspetto di rilievo consiste nell'analisi dei mezzi con cui la rigenerazione urbana incentiva e disincentiva le azioni di trasformazione del territorio. Si possono riconoscere a tale proposito tre ordini di misure, che possono tra loro coesistere³⁴. In un primo ambito si collocano le misure

²⁹ Da questo punto di vista sono particolarmente significative le leggi regionali di Campania (n. 6 del 2016), Emilia Romagna (l.n. 24 del 2017), Lazio (l.n. 7 del 2017), Liguria (l. n. 23 del 2018), Lombardia (l.n. 18 del 2019), Piemonte (l.n. 16 del 2018), Puglia (l. n. 21 del 2008), Toscana (l. n. 65 del 2014) e Veneto (l. n. 14 del 2017).

³⁰ Cfr. A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 29 ss.

³¹ Ancora paradigmatiche sono le discipline di Campania, Emilia Romagna, Liguria e Veneto.

³² Così le legislazioni di Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto.

³³ Si tratta di un tema controverso che non tutta la dottrina è disposta a riconoscere. Tuttavia, appare convincente la tesi proposta da chi sostiene che, in verità, la rigenerazione urbana costituisce una vera e propria funzione amministrativa: 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*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 15 ss. Concorde è anche G. GARDINI, *Rigenerazione e pianificazione territoriale*, cit., p. 26. *Contra* P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., pp. 35-36.

³⁴ Per la legge regionale n. 24 del 2017 dell'Emilia Romagna, una delle più interessanti tra quelle di ultima generazione, si vedano i commenti di G. PAGLIARI, *La legge regionale 22 dicembre 2017*,

amministrative, di cui la rigenerazione si avvale. In questo senso si alternano disposizioni che assegnano la rigenerazione urbana alla definizione di specifici programmi, realizzando così una sorta di pianificazione di attuazione del piano urbanistico generale, a soluzioni che sono affidate alla stipula di accordi. Il primo ricalca uno schema più tradizionale, rinviando ai soli contenuti l'elemento di innovatività³⁵; il secondo, per la tipologia stessa dello strumento negoziale, presenta caratteri maggiori di creatività delle soluzioni ma senza perdere del tutto il legame con lo strumento di pianificazione³⁶. In mezzo si trovano quelle soluzioni che rinviano a un piano territoriale regionale, equiparato al piano paesaggistico, le invariante e la cornice entro cui le trasformazioni rigenerative possono aver luogo³⁷. Ad ogni modo tutte queste soluzioni amministrative concedono ai programmi di rigenerazione di realizzare le trasformazioni urbanistiche ed edilizie necessarie.

Un secondo ordine di misure riguarda le stesse regole urbanistiche. In questo senso si rintracciano soluzioni modulari di incremento dei diritti edificatori per la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana, calcoli vantaggiosi in termini di perequazione e uso dei crediti edificatori e, infine, incrementi volumetrici³⁸. L'uso di questi vantaggi urbanistici è spesso

n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, pp. 248 ss.; G.F. CARTEI, E. AMANTE, *La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, pp. 321 ss. Si vedano tra gli altri P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2015, 592 ss.; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2004, p. 545; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

³⁵ Cfr. ad esempio, art. 21, l. prov. Bolzano n. 9 del 2018; art. 3, c. 2, lett. *f-bis*), l.reg. Calabria n. 19 del 2002.

³⁶ Il caso più interessante in questo senso è quello rappresentato dalla legge n. 24 del 2017 della regione Emilia Romagna, che fissa negli accordi territoriali il principale strumento di attuazione per la rigenerazione urbana.

³⁷ La soluzione più rappresentativa di questo tipo sono quelle previste dalle regioni Lombardia, con legge regionale n. 18 del 2019, che affida al Piano di governo territoriale il compito di definire le invariante entro le quali hanno luogo le possibili trasformazioni di rigenerazione, e Toscana, con l. n. 65 del 2014, che invece affida al Piano di indirizzo territoriale analoga funzione.

³⁸ Ci sono peraltro diversi studi che hanno sottolineato queste tendenze; si ricordano, tra gli altri, P. URBANI, *Gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica tra interpretazioni giurisprudenziali e vuoti normativi*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, I, 2018, p. 708; P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 341; E. MICELLI, *Perequazione, piano e mercato. I nuovi strumenti di gestione dei piani urbanistici tra opportunità*

accompagnato da condizionamenti ulteriori che cercano di contenere esiti espansionistici che contrastano con la promozione della rigenerazione urbana. Rientrano in questo ordine di misure anche le mutazioni delle destinazioni d'uso di beni e aree e, tra queste, meritano una menzione speciale le mutazioni d'uso temporaneo³⁹. La rigenerazione urbana, infatti, immette nella regolazione del territorio la valorizzazione della provvisorietà degli usi che è particolarmente preziosa per attribuire alle misure amministrative quel tratto di reversibilità che la tutela dell'ambiente richiede. Essendo, infatti, il consumo di suolo strettamente collegato alla dimensione dei bisogni sociali, una strumentazione urbanistica che fosse caratterizzata da un'eccessiva rigidità sarebbe esposta a una sorta di "obsolescenza programmata", con tutte le complicazioni che questo comporta. La flessibilità del rinnovo degli usi di beni e spazi urbani costituisce, invece, un valore aggiunto significativo della rigenerazione urbana⁴⁰.

Il terzo ordine di misure riguarda naturalmente l'utilizzo di mezzi economici, i quali - anch'essi - si distinguono secondo tre tipologie. La prima - la più classica - è quella del finanziamento diretto da parte delle regioni nei confronti dei comuni che adeguano le proprie discipline di regolazione del territorio al fine di realizzare la rigenerazione urbana⁴¹. Ciò può avvenire o attraverso la dotazione di un apposito fondo dedicato o attraverso premialità riconosciute nella distribuzione dei fondi ai comuni che intraprendono tali obiettivi. La seconda leva economica è quella che utilizza i tributi, consentendo agevolazioni o esenzioni di imposte legate ai beni oggetto di trasformazione, la cui attuazione concreta però deve necessariamente fare i conti con situazioni di precaria solidità finanziaria dei comuni⁴². La terza tipologia, infine, riguarda l'incidenza sugli oneri di

e contraddizioni, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 1, 2017, pp. 103 ss.; C. CACCIAVILLANI, *La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana*, in D. D'ORSOGNA (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2, 2017, pp. 13 ss.; E. BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2010, pp. 104 ss.; A. GAMBARO, *Compensazione urbanistica e mercato dei diritti edificatori*, in *Riv. giuro. ed.*, II, 2010, pp. 3 ss.; A. POLICE, *Governo e mercato dei diritti edificatori*, in A. BARTOLINI-A. MALTONI, *Governo e mercato dei diritti edificatori*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 30; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005.

³⁹ La valorizzazione degli usi temporanei in esercizio dei programmi di rigenerazione è realizzata dalle rispettive leggi di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto citate nelle precedenti note.

⁴⁰ Lo sottolinea molto bene G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA, *Agenda RE-CYCLE*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 27.

⁴¹ È una soluzione perseguita da Emilia Romagna, Puglia e Veneto.

⁴² Le regioni che più hanno puntato su questa soluzione sono Liguria e Puglia.

concessione o urbanizzazione, nella direzione di stimolare l'offerta privata che sia più coerente con gli interessi pubblici legati alla rigenerazione⁴³. Si noti che le misure di questo tipo sono tutte in funzione di agevolazioni, mentre non si trovano ancora contromisure adatte per sfruttare questo condizionamento così da collegare in modo proporzionato la restituzione alla collettività del valore di rendita⁴⁴.

Ultimo aspetto da considerare nelle legislazioni regionali riguardanti la rigenerazione urbana concerne il coinvolgimento più largo degli interessi. Anche se tale caratteristica non è presente in tutte le leggi che promuovono la rigenerazione urbana, ricorrono frequenti previsioni che stabiliscono l'inclusione nei procedimenti amministrativi degli abitanti e dei residenti delle aree interessate⁴⁵. I progetti di rigenerazione, cioè, non restano limitati al rapporto fra amministrazioni e proprietari o soggetti abilitati all'intervento trasformativo, ma ricercano un consenso più esteso a dimostrazione di quel carattere inclusivo degli obiettivi che la rigenerazione urbana intende garantire⁴⁶.

3. Il caso della micro-rigenerazione urbana

⁴³ Queste sono soluzioni presenti in tutte le leggi regionali riguardanti la rigenerazione urbana.

⁴⁴ Cfr. S. OMBUEN, *Rendite e finanziarizzazione nelle economie urbane e nelle forme insediative: evidenze e interpretazioni*, in *Working Papers - Urban@it*, 2, 2018, pp. 9-10, che sottolinea come l'introduzione parziale dell'imposizione sugli immobili, associata a un processo significativo di defianziamento dei comuni ha comportato un abbattimento della capacità di investimento pubblico dei comuni sull'uso degli immobili a fini pubblici.

⁴⁵ La partecipazione dei cittadini ai progetti di rigenerazione è indicata quale strumento qualificante nelle leggi di Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto, anche se con molte diversità circa i modi in cui questa ha luogo.

⁴⁶ Cfr. A. PREVIATO, *Processi di partecipazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e sull'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi*, 15, 2019; E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, cit., pp. 48-50; A. SIMONATI, *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 93 ss.; F. TRAMONTANA, *Urbanistica e modelli partecipativi. Una rilettura*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 28-38. Con riferimento a un aspetto specifico legato alla rigenerazione dei siti inquinati si veda G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 145-147.

A completare il quadro disciplinare della rigenerazione urbana sono anche le discipline locali che sono normalmente classificate come quelle di micro-rigenerazione urbana⁴⁷. In questa categoria sono incluse quelle discipline che traggono la propria fonte direttamente da regolamenti comunali (ma possono essere anche provinciali e di città metropolitane), la cui caratteristica fondamentale è data dal fatto che il riuso di beni e spazi urbani è realizzato a seguito di iniziative civiche che cittadini, singoli o associati, intraprendono. La micro-rigenerazione è un caso concreto di sperimentazione dell'amministrazione condivisa⁴⁸, dove il coinvolgimento dei cittadini – pure presente nelle discipline di macro-rigenerazione – è l'elemento centrale: la rigenerazione urbana delinea un sostegno con il quale i cittadini si riappropriano – in accordo con le amministrazioni locali – dei luoghi tentando di restituire utilità per le comunità servite.

Si tratta, perlopiù, di progetti di riutilizzo di beni e spazi urbani degradati, abbandonati, caduti in disuso o, semplicemente, dismessi che i cittadini attivi, spontaneamente o su sollecitazione delle istituzioni, decidono di prendersi in carico realizzando progetti di valore civile, ambientale, culturale o sociale. Sono esperienze che vengono classificate di micro-rigenerazione perché la valorizzazione dei beni e degli spazi rigenerati è innanzitutto di ordine sociale mentre quella economica è ancillare, eventuale e indiretta. A proposito della micro-rigenerazione, infatti, si impiega il concetto di beni comuni e la rigenerazione, ancorché non escluda il coinvolgimento di beni privati, si concentra prevalentemente su beni pubblici, proprio perché prevale una dimensione sociale su quella economica. Se la macro-rigenerazione è una funzione preordinata a stabilire un ordine tra interessi pubblici e interessi privati, la micro-rigenerazione definisce un ordine più complesso che vede coinvolti anche gli interessi generali, dove il benessere privato è in condizione accessoria. In Italia la dottrina si è intensamente interessata a questa forma di rigenerazione urbana sia per la diffusione che questa funzione speciale civica ha conosciuto in

⁴⁷ La distinzione tra macro-rigenerazione e micro-rigenerazione si deve a R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, pp. 639-644, stabilendo la differenza tra quelle attività di rigenerazione stimulate da interventi legislativi e attività che sono esito di pratiche sociali. La distinzione è ripresa anche da G. GARDINI, *Rigenerazione e pianificazione territoriale*, cit., pp. 32-36.

⁴⁸ È il ben noto caso dei regolamenti per la gestione e cura dei beni comuni urbani, approvato dal comune di Bologna per la prima volta nel 2014 e poi diffuso su tutto il territorio nazionale con l'adozione di oltre duecento comuni.

pochi anni, sia perché è stato rintracciato nell'originale principio di sussidiarietà orizzontale il fulcro giuridico di queste esperienze⁴⁹.

Nel caso della micro-rigenerazione il nesso con la limitazione del consumo di suolo è meno evidente rispetto alle discipline di macro-rigenerazione, perché alla base sono agiti e condizionati i soli diritti di godimento che insistono

⁴⁹ Per l'ampia dottrina registrata in materia si rinvia a D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, spec. pp. 964-968; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, pp. 971 ss.; A. GIUSTI, *Il "diritto delle città" nella quarta generazione urbanistica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 242-250; A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana*, cit., p. 15; P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, Jovene, Napoli, 2018, pp. 55 ss.; A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., pp. 91 ss.; P. MICHARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHIRULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città*, cit., pp. 135 ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2018, pp. 559 ss.; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018, pp. 13 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 138-149; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 640-641; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, Pisa, 2017, pp. 41-45; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, cit., pp. 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 117 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 209 ss.; A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 30-31; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *www.labsus.org - Il punto di Labsus*, 2, 2016; G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 232-235; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016; F. PIZZOLATO, *Fraternità delle città: note introduttive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 4, 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 fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015, pp. 51-55.

sulla proprietà e non quelli dispositivi che costituiscono la principale minaccia per il consumo di suolo⁵⁰. Nondimeno i progetti di micro-rigenerazione, producendo ugualmente servizi e utilità in cui gli obiettivi culturali, sociali, ambientali e di qualità della vita sono frammisti, presentano caratteristiche comuni con la macro-rigenerazione. L'innalzamento della qualità della vita urbana, a cui anche la micro-rigenerazione urbana contribuisce con il coinvolgimento più forte delle comunità civiche, conduce a un uso più razionale del territorio, benché non presupponga necessariamente l'azzeramento del consumo di suolo.

Con riferimento alle forme di incentivazione e sostegno si noti che la micro-rigenerazione si fonda su accordi di collaborazione, la cui iniziativa è assunta dai cittadini direttamente o su sollecitazione dei comuni. Per quanto fin qui detto si capisce che i patti di collaborazione non sono coordinati con gli strumenti di pianificazione e quindi non dispongono né di premialità in termini di diritti edificatori, né di capacità di deroga; tuttavia, agendo su beni che hanno perso la loro originaria funzione, riabilitano usi diversi e originali degli stessi, purché a titolo provvisorio, al fine di non determinare cambiamenti stabilizzati che enterebbero inevitabilmente in contrasto con la pianificazione⁵¹. In ultimo, i patti di collaborazione possono prevedere diverse forme di sostegno che variano dalle agevolazioni economiche e tributarie al finanziamento diretto incentivante⁵², ma anche alla disponibilità di assumere costi indiretti, quali ad esempio quelli delle polizze assicurative, o solamente con la messa a disposizione di beni materiali.

Benché queste esperienze di micro-rigenerazione urbana trovino la loro principale fonte disciplinare nei regolamenti comunali, nel tempo è cresciuta una concorrenza disciplinare anche di fonte legislativa. Basti pensare alla disciplina degli enti del terzo settore, ad esempio, ma anche a leggi regionali

⁵⁰ Cfr. A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2014, pp. 195 ss., il quale sottolinea il carattere frammentato del diritto di proprietà, comprensivo di diversi diritti, i quali possono ricevere una trattazione differenziata anche se insistenti su uno stesso bene.

⁵¹ Si consenta sul punto di rinviare a F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni*, cit., spec. pp. 227 ss.

⁵² Cfr. A. PERRONE, *La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo*, in M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Maggioli, Rimini, 2018, pp. 91 ss.; A. PERRONE, *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 241 ss.

sull'amministrazione condivisa⁵³. Un istituto concorrente di fonte legislativa che può contribuire a estendere le applicazioni di micro-rigenerazione è il baratto amministrativo, disciplinato dall'art. 190, cod. contr. pub., a patto che venga utilizzato nell'unico modo che appare possibile, ovvero un istituto in grado di mobilitare i beni di proprietà privata. Infatti, l'improvvida collocazione della disciplina all'interno del codice dei contratti pubblici operata nel 2016 ha sostanzialmente vanificato l'utilità dell'istituto che prima trovava la sua fonte di disciplina nell'art. 23-bis, l.n. 164 del 2014, sancendone la sostanziale inefficacia⁵⁴: tale scelta, infatti, ha trasformato un istituto di vantaggio e promozione per alcune iniziative civiche in un modello contrattuale atipico, travisandone completamente la natura. Tuttavia, a dispetto delle originarie previsioni che erano alle basi di questo istituto, potrebbe tornare a svolgere una funzione utile qualora sia in grado di favorire il condizionamento del diritto di godimento di beni privati per finalità di interesse generale. Infatti, il baratto amministrativo potrebbe trovare spazio nei patti di collaborazione con la messa a disposizione di beni privati a favore di un uso civico rivendicato da alcuni soggetti civici in accordo con gli enti locali, a fronte di un'agevolazione fiscale utile a promuovere l'uso collettivo del bene privato. Tutto ciò produrrebbe una riattivazione degli usi sociali dei beni edificati e un uso efficiente dei suoli già compromessi.

⁵³ È il caso del Lazio che ha approvato la prima legge regionale in materia: si fa riferimento alla legge regionale n. 10 del 2019 sull'amministrazione condivisa.

⁵⁴ Su questi aspetti si rinvia a R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in C. IAIONE-P. CHIRULLI (a cura di), *La co-città*, cit., pp. 61 ss.; A. MANZIONE, *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, in C. IAIONE-P. CHIRULLI (a cura di), *La co-città*, cit., pp. 109 ss.; S. VILLAMENA, "Baratto amministrativo": prime osservazioni, in *Riv. giur. ed.*, II, 2016, pp. 379 ss. L'istituto è stato anche oggetto di valutazioni critiche da parte del giudice contabile: cfr. C. conti, sez. Emilia Romagna, delib. n. 27/2016/PAR, con commento di G. ARENA, *Perché la Corte dei Conti dice no al baratto amministrativo*, in *www.labsus.org*, *Il punto di Labsus*, 4/2016. Si vedano anche C. conti, sez. Molise, delib. n. 12/2016/PAR; C. conti, sez. Veneto, delib. 313/2016/PAR; C. conti, sez. Lombardia, delib. n. 225/2016/PAR. Sul valore di queste pronunce cfr. A. PERRONE, *Il diritto alla rigenerazione dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 368-370. Per un'opinione contraria sul valore giuridico di questo istituto si veda A. GIOVANNINI, *Il contratto di disponibilità, la sussidiarietà, il baratto amministrativo e la cessione di immobili (art. 188-191)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 1283-1284.

4. *Le ambiguità della rigenerazione urbana*

La peculiarità della rigenerazione urbana di tenere assieme profili ambientali, culturali, sociali ed economici nei processi di trasformazione rende facile concludere che essa è un fattore chiave anche per lo sviluppo urbano sostenibile⁵⁵. Ne è dimostrazione quanto rilevato fin qui circa la capacità della rigenerazione urbana di condizionare i diritti di proprietà e, in particolare, quella privata. In questo senso, l'abbinamento con la limitazione del consumo di suolo autorizzerebbe ad associare la rigenerazione urbana in modo particolare con il tema dello sviluppo sostenibile⁵⁶.

È qui, tuttavia, che si intravedono ambiguità e problematicità da risolvere. È stato detto, infatti, che proprio il legame con lo sviluppo sostenibile sarebbe in grado di disvelare l'ambiguità del rapporto tra rigenerazione urbana e limitazione del consumo di suolo, giacché mentre la rigenerazione urbana concretizzerebbe lo "sviluppo", la limitazione del consumo di suolo darebbe corpo alla "sostenibilità"⁵⁷. Così intesa la coppia concettuale fin qui sostenuta, anziché trovarsi in armonia, finisce per contrapporsi⁵⁸.

L'allusione è, in effetti, sostenuta da un qualche fondamento se si analizzano alcune delle leggi regionali. Le leggi regionali sulla rigenerazione urbana, ad esempio, non sempre segnano una distinzione chiara con le esperienze delle trasformazioni urbanistiche per progetto dei programmi integrativi di riqualificazione urbana che si sono diffusi negli anni Novanta dello scorso

⁵⁵ Ne delinea i tratti fondativi M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, pp. 787 ss.

⁵⁶ È in qualche modo il ragionamento che svolge anche il giudice delle leggi nella sentenza n. 67 del 2016, allorché è stato chiamato a giudicare la legittimità dell'art. 3-bis, d.p.r. n. 380 del 2011. D'altronde, in questi termini si era già espressa l'UE con il documento approvato con metodo intergovernativo *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, del 19 maggio 2011.

⁵⁷ Questo esito di disaccoppiamento tra rigenerazione urbana e limitazione del consumo di suolo in nome dello sviluppo sostenibile trova talvolta riscontro anche nella giurisprudenza. Si veda, infatti, Cass., pen., sez. III, 27 settembre 2018, n. 2583, nella quale si legge che le invarianti urbanistiche non costituiscono limiti di inedificabilità ma condizioni dinamiche, giustificate dalla sostenibilità economica, così da permettere il governo delle risorse naturali in nome dello sviluppo sostenibile.

⁵⁸ Cfr. su questo punto G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta"*, cit., p. 68; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., p. 30.

secolo⁵⁹. In effetti, la rigenerazione urbana si colloca, per alcuni versi, in una direzione di continuità con l'urbanistica per progetti: come quella, infatti, mette in discussione la visione dello strumento di pianificazione quale mero dispensario di regole d'ordine degli interessi privati, in una prospettiva di crescente espansione. E, di più, la rigenerazione urbana condivide anche il presupposto di quella stagione della trasformazione urbanistica, che considera la pianificazione e la sua attuazione incapace di tenere il passo con i cambiamenti sociali in essere. Il passaggio da una società di impianto fordista a una società più atomizzata, più dinamica e anche più immateriale rende, ad esempio, l'edificato su suolo impermeabilizzato suscettibile di nuove attenzioni: il problema principale non è più assegnare funzioni a nuovi spazi da occupare, ma mantenere il già costruito e, in molti casi, riattribuire nuove funzioni al tessuto urbanistico ed edilizio consolidato.

Questa oggettiva contiguità tra rigenerazione urbana e trasformazione urbanistica per progetti presenta anche aspetti problematici, perché è un dato acquisito oramai che la trasformazione per progetti, con la sua significativa forza derogatrice degli strumenti di pianificazione, ha contribuito a produrre la sfrangiatura del tessuto edilizio e la dispersione insediativa incontrollata che spiegano i dati ricordati a inizio di questo saggio. Grazie, infatti, anche alla creativa introduzione di nuovi strumenti urbanistici, quali quello della portabilità dei crediti edificatori, i progetti di riqualificazione hanno dato un risultato contraddittorio, con città espanse che hanno sempre minore capacità di garantire servizi di qualità e che sono divenute contigue ai centri limitrofi modificando anche gli ordini sociali ed economici di questi ultimi. Laddove, dunque, la rigenerazione urbana ripercorra gli strumenti delle programmazioni in deroga degli strumenti di pianificazione, la cosiddetta urbanistica convenzionata⁶⁰, i rischi possono ripetersi con evidenti effetti indesiderati per il contenimento del consumo di suolo. È sufficiente ricordare l'esito dei PRUSST per comprendere che il richiamo alle trasformazioni urbane per lo sviluppo sostenibile non costituisce una garanzia per gli interessi di tutela ambientale.

⁵⁹ Si rinvia, tra gli altri, a T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo e del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 228 ss.

⁶⁰ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Verso l'urbanistica consensuale*, in P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 5 ss.

Eppure, in linea teorica, le nuove legislazioni regionali urbanistiche sarebbero tese a offrire una nuova centralità allo strumento pianificatorio⁶¹. Infatti, l'ambizione di queste nuove legislazioni urbanistiche è ridisegnare la funzione del piano, il quale perderebbe l'utopistica aspirazione di essere uno strumento in grado di prevedere e razionalizzare per decenni le trasformazioni del territorio per concentrarsi, più realisticamente, a definire una cornice, fatta di invarianti strutturali, all'interno della quale sono ammessi mutamenti a condizione di rispettare orientamenti più rigorosi⁶². Questa funzione di tenere assieme un assetto delineato del territorio per il rispetto di alcuni interessi, quelli ambientali in primo luogo, e una maggiore capacità di riversare sul piano edilizio ed urbanistico i riflessi delle trasformazioni sociali ed economiche è la cifra prevalente del nuovo strumento pianificatorio⁶³, come anche ha riconosciuto recentemente la Corte costituzionale⁶⁴. In altre parole, alla rigenerazione per *deregulation*⁶⁵ si contrappone una rigenerazione governata, sebbene rinnovata⁶⁶.

⁶¹ Si vedano sul punto S. AMOROSINO, *Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 259 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2014, pp. 237 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, pp. 592 ss.

⁶² Ne dà una sintetica ma efficace rappresentazione P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, II, 2017, pp. 432 ss.

⁶³ Si tratta in sostanza di rinnovare gli strumenti di governo, sapendo riflettere con maggiore flessibilità la necessità di riusare il già costruito tenendo salva la funzione ambientale del suolo: si veda il ricco spunto di soluzioni prospettato da B.L. BOSCHETTI, *The demand for land: rethinking land use management and regulation*, in *Federalismi*, 2015. Una rappresentazione efficace e chiara delle trasformazioni della pianificazione indotte dalla nuova fase di trasformazione urbanistica si trova in E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 156-162, ma anche pp. 172-176.

⁶⁴ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 70 del 2020, che, a proposito dei nuovi limiti di rinnovamento edilizio per effetto dell'art. 5, c. 1, lett. b), d.l. n. 32 del 2019, che aggiunge il comma 1-ter) all'art. 2-bis TU edilizia, con riferimento a demolizione e ricostruzione di edifici, precisa che la norma detta un principio generale dell'ordinamento giuridico, conciliando il *favor* per la rigenerazione urbana con le esigenze di rispettare l'assetto urbanistico risparmiando ulteriore consumo di suolo.

⁶⁵ Sui caratteri identificativi di questa forma di rigenerazione riaggiornata alla luce di vicende più recenti si veda E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, 2, 2019, pp. 309 ss.

⁶⁶ Cfr. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta"*, cit., pp. 84-85; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 78.

A questo scopo, però, sarebbe illusorio pensare che gli strumenti normativi siano sufficienti a garantire l'effettivo conseguimento di tali risultati⁶⁷, né appaiono sufficienti i principi generali ricavati dalla giurisprudenza costituzionale sulla base del d.p.r. n. 380 del 2001 con cui ha posto freno a trasformazioni edilizie incontrollate⁶⁸. È certamente così per quelle disposizioni normative in cui la rigenerazione non è associata alla limitazione del consumo di suolo o vi appare collegata solo in modo declamatorio, giacché le ambiguità proprie dell'urbanistica convenzionata emergono fortemente. Ma non sono esenti da questo rischio neanche le legislazioni più strutturate⁶⁹. Infatti, in certi casi, è evidente il ricalco degli strumenti delle trasformazioni per progetto di alcune soluzioni di rigenerazione urbana. La legge sulla rigenerazione urbana del Lazio, per esempio, riprende chiaramente il sistema dei programmi integrativi e complessi e, difatti, il collegamento con la limitazione del consumo di suolo è assai debole. In altri territori si è presa coscienza delle ambiguità della rigenerazione urbana e si sono operati cambiamenti importanti. Con la legge regionale n. 18 del 2019 la Lombardia ha, da un lato, modificato la definizione di rigenerazione urbanistica, eliminando il collegamento previgente con i programmi di ristrutturazione urbanistica e, dall'altro, ha introdotto la definizione di rigenerazione territoriale assegnando alle autorità sovracomunali il compito di definire regole finalizzate «alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse natura». Tramite l'introduzione del nuovo concetto di

⁶⁷ In questo senso, appaiono forse troppo ottimistiche le previsioni che riconducono di per sé alla rigenerazione la capacità di restituire centralità al governo pubblico delle trasformazioni del territorio; cfr. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta"*, cit., p. 69.

⁶⁸ Possono essere ricordate, stando ai tempi più recenti, due sentenze della Corte costituzionale, la n. 68 del 2018 e la n. 87 del 2017, che hanno chiaramente esemplificato la posizione contraria del giudice costituzionale a qualunque soluzione regionale che oltrepassi gli stretti limiti delle deroghe consentite a livello nazionale, facendo degli art. 6 e 9 del testo unico edilizio dei principi generali dell'ordinamento.

⁶⁹ Ne è una prova l'esito della pronuncia della Corte costituzionale n. 179 del 2019, anche se in questo caso l'aspetto critico era rappresentato dalla valutazione di legittimità di una disciplina transitoria che pretendeva di irrigidire le previsioni e i programmi edificatori vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2014 della Lombardia, limitando la capacità dei comuni di operare variazioni coerenti con l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo.

rigenerazione territoriale ha disaccoppiato la rigenerazione urbana e la limitazione del consumo di suolo secondo due ordini di regole fortemente integrate tra loro.

In altre circostanze è sul piano operativo che l'efficacia delle legislazioni deve essere misurata⁷⁰. In questo senso, ad esempio, risulterà decisivo verificare come vengono utilizzate le premialità edificatorie che favoriscono la rigenerazione⁷¹. La capacità di governo del riutilizzo dei crediti edificatori risulterà determinante per realizzare gli obiettivi di tutela ambientale e quindi anche una guida governata degli interessi pubblici⁷². In questo contesto, poi, non devono essere ignorati i ritardi della pubblica amministrazione, le inerzie e gli inadempimenti nell'approvazione di documenti essenziali, come quelli dei piani territoriali entro cui i programmi di rigenerazione hanno luogo, che rendono poco efficace la relativa disciplina, come è successo in Veneto ad esempio. La capacità amministrativa di saper guidare i processi di rigenerazione, imponendo mitigazioni degli effetti espansivi, compensazioni di riuso e ri-naturalizzazione del suolo già impermeabilizzato e l'uso dei tributi di scopo è un elemento di grande incertezza⁷³, specie se fondato sulle fragili "gambe" dell'amministrazione locale⁷⁴.

5. Argomenti a supporto della sostenibilità ambientale come vincolo giuridico

Di fronte a queste incertezze che possono rendere vani gli effetti della rigenerazione urbana per la tutela ambientale pare utile verificare se il collegamento con la sostenibilità dello sviluppo possa acquisire un significato

⁷⁰ Meritano di essere segnalate in questo senso le sentenze n. 118 del 2019 e 245 del 2018 della Corte costituzionale che ha ribadito, oltre a una contrarietà all'utilizzo di spazi di deroga ai piani territoriali a interesse specifico, la congruità di quelle trasformazioni edilizie minute e limitate che non comportino effettivo consumo di suolo.

⁷¹ Notevoli problemi sono, per esempio, generati dalla prassi della monetizzazione degli standard urbanistici o dalla necessità di mettere d'accordo una pluralità di proprietari privati per programmi di rigenerazione; cfr. G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana*, cit., pp. 619-621.

⁷² Da questo punto di vista non manca lo scetticismo di quanti ritengono che il livello comunale non sia quello più adeguato per ottenere un tale risultato; cfr. P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., pp. 12-13.

⁷³ Cfr. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., pp. 93-94.

⁷⁴ Si soffermano su questo punto delicato anche G.F. CARTEI-E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, cit., p. 33.

giuridico più chiaro e forte, dimodoché sia prospettabile uno sviluppo per l'ambiente⁷⁵, in cui è l'ambiente la misura per riposizionare interessi economici, sociali e culturali⁷⁶.

A tal proposito, si ritiene utile indugiare ancora sulla definizione di sostenibilità. È noto che la nozione di sviluppo sostenibile richiama la definizione di un equilibrio tra la soddisfazione dei bisogni delle generazioni attuali e la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future, che sottintende un uso razionale e prudente delle risorse naturali, come d'altro canto recita il già citato art. 192 TFUE. Molto si è discusso sulla limitata capacità di rendere questo parametro giuridicamente vincolante, tenuto conto delle difficoltà di rappresentare gli interessi delle generazioni future⁷⁷: a decidere di questo punto di equilibrio non possono che essere le generazioni attuali, cosicché il principio non oltrepassa la dimensione dell'obiettivo politico⁷⁸. Se, però, anziché interrogarsi sul punto di equilibrio che non può che essere relativo, ci si domanda se la definizione sia in grado di indicare immediatamente alcune prescrizioni, è possibile ricavare qualche elemento più significativo.

E, così, l'uso razionale e prudente delle risorse comporta inevitabilmente una richiesta all'uomo di tutelare i propri interessi, tenendo sempre in

⁷⁵ Si riprende così il concetto utilizzato da G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 3 ss.

⁷⁶ Deve essere considerata la posizione di autori che, pur considerando addirittura un "superinteresse" la limitazione del consumo di suolo, rappresentano la difficoltà di rintracciare situazioni giuridiche soggettive attive a vantaggio di soggetti interessati, eccezion fatta per l'ammissione di pretese azionabili sotto forma di tutela di interessi diffusi; cfr. E. BUOSO, *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in G. CERRINA FERRONI-T.E. FROSINI-L. MEZZETTI-P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione*, cit., p. 332.

⁷⁷ Il tema è stato a lungo dibattuto anche in sede internazionale; si possono vedere tra gli altri N.J. CHALIFOUR, *Land Use Law for Sustainable Development*, Cambridge, Cup, 2007; J.R. NOLON, *Compendium of Land Use Laws for Sustainable Development*, New York, Cup, 2006; J. VERSCHUUREN, *Principles of Environmental Law: The Ideal of Sustainable Development and the Role of Principles of International, European, and National Environmental Law*, Baden-Bade, Nomos, 2003; A.E. BOYLE-D. FREESTONE, *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, OUP, 2001; M. DECLERIS, *The Law of Sustainable Development: General Principles*, Luxembourg, 2000; R. STEWART-P. SANDS-R.L. REVESZ, *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*, Cambridge, Cup, 2000.

⁷⁸ Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, pp. 68-73; ID., *Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile*, in *Ec. fonti en. e amb.*, 1, 2010, pp. 67 ss.

considerazione anche l'impatto che questi generano sugli altri. Richiede, cioè, a ognuno di ricordare di essere inserito in un contesto sociale e di misurare i propri interessi egoistici alla luce degli effetti più complessivi e, per quanto concerne il tema qui approfondito, alla luce delle ripercussioni sull'ambiente. Il richiamo all'attenzione per l'altro, per ciò che è fuori da sé – il circostante, l'ambiente appunto – è certamente il contrario della visione dell'economia di mercato sviluppata sul *prendi-produci-usa-getta*. La sostenibilità, pertanto, si traduce giuridicamente in un dovere: onere di considerare gli effetti nei confronti degli altri. Sebbene un onere non costituisca necessariamente un obbligo giuridico, non si può neanche asserire che tale conclusione sia irrilevante: se la sostenibilità ambientale delle scelte richiede l'onere di misurare gli effetti prodotti sull'ambiente, questo costituisce comunque un parametro di giudizio dei comportamenti e delle azioni umane⁷⁹. Scelte individuali e libere che ignorino completamente e deliberatamente l'impatto sull'ambiente sono giuridicamente apprezzabili e in un giudizio, ad esempio, possono orientare i giudici a valutare l'incompatibilità delle stesse con l'ordinamento giuridico⁸⁰. Non a caso l'ordinamento, con la valutazione ambientale strategica e la valutazione di impatto ambientale, ha predisposto strumenti per la valutazione preventiva delle azioni o dei programmi di azioni, la cui elusione produce immediatamente effetti giuridici inibenti (ma altra cosa è misurare la capacità effettiva degli stessi in termini di vincolatività).

Riconoscere questo, ovvero che la sostenibilità si traduce in doveri giuridicamente rilevanti, non è marginale: esiste un'importante letteratura e anche giurisprudenza per la quale la doverosità è una condizione di legittimazione di azioni giuridicamente apprezzabili⁸¹. È sufficiente rammentare gli studi giuridici

⁷⁹ Si vedano a questo proposito le riflessioni di M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo ecologico"*, in G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, cit., pp.18-19, in cui la sostenibilità è assunta anche quale parametro di validità dello stesso contratto.

⁸⁰ Da questo punto di vista rileva in modo significativo la decisione del Consiglio di stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10, che in un complesso giudizio riguardante l'estensione della responsabilità per l'avente causa a proposito degli obblighi di bonifica, inquadrando la responsabilità in termini di ripristino e reintegro del bene leso, adduce che la continuità soggettiva dell'imputazione della responsabilità corrisponde, tra l'altro, alla funzione di apprestare una «più efficace protezione al bene ambiente».

⁸¹ Lo accenna, ad esempio, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 448.

degli ultimi trent'anni sul valore giuridico della solidarietà⁸², nonché gli importanti contributi della letteratura italiana proprio sul diritto ambientale⁸³, che fonda l'origine di questa stessa disciplina sui doveri di solidarietà. Le esperienze precedentemente citate di micro-rigenerazione, del resto, non sono altro che l'esito di questo tipo di lettura: azioni di cura e rigenerazione di beni e spazi urbani animati da finalità civiche legittimate dal principio di sussidiarietà orizzontale⁸⁴, che è a sua volta strettamente legato con quello di solidarietà⁸⁵. Concludere in questo senso significa ritenere che la sostenibilità come dovere di solidarietà legittima spazi di verifica delle scelte individuali con gli interessi collettivi, ma anche spazi giuridici di intervento da parte di terzi. Mentre il primo spazio giuridico è attraversato secondo esercizio di libertà, si direbbe di libertà solidale, il secondo spazio è percorribile nella misura in cui vi sia un'ulteriore fonte di legittimazione, che è quella della legge, per l'esercizio di poteri pubblici condizionanti.

⁸² Per questi studi si vedano S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e Soc.*, 1996, pp. 10-11; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 322 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 180; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 81-86; B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI-C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 93 ss.; F. GIUFFRÈ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello "federale" di welfare*, in B. PEZZINI-C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 83.

⁸³ Si vedano E. POLACCHINI, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 686 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, pp. 68-73; F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2009, pp. 491 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008, spec. p. 113 e pp. 138-142; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo comune*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 186-188; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pub.*, 1, 2004, p. 287; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2, 2002, pp. 215 ss.; G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Leo S. Olschki, Firenze, 1999, pp. 307 ss.

⁸⁴ Si vedano G. PIPERATA, *Rigenerare i beni*, cit., pp. 34-38; P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 325; F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm. - CdS*, 2005, p. 3118.

⁸⁵ I nessi tra sussidiarietà e solidarietà sono stati messi in luce da G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 76-77, ma anche, sia pure in forma diversa, da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994, pp. 89-91.

Ed è su questo secondo spazio che si pongono gli interrogativi principali: esiste una forza giuridica riconducibile al principio di sostenibilità ambientale in grado di esprimere un vincolo anche al di fuori delle regole positive apposte dall'ordinamento? Il primato della persona umana, come individuo ma anche come soggetto incluso nelle formazioni sociali, può bastare a definire un limite di carattere giuridico a scelte che prescindono da ogni riflesso sulla dimensione collettiva⁸⁶?

Ebbene, la lettura che si propone è la seguente: la sostenibilità recherebbe un diverso impatto sui diritti di libertà, a seconda che questi si esercitano o meno attraverso facoltà che determinano l'utilizzo del bene materiale. Nel caso in cui i titolari dei diritti scelgono di utilizzare un bene per fini legittimamente autodeterminati, la sostenibilità può costituire un vincolo che misura, secondo norme di legge, la compatibilità di quella scelta con il diritto ambientale; se, invece, i titolari dei diritti di un determinato bene si disinteressano dello stesso perché considerato inidoneo a produrre utilità, senza neanche avere concreta intenzione di cederlo, l'abbandono e il disuso potrebbero porsi in violazione del limite della sostenibilità ambientale⁸⁷. Si determinerebbe, in questo caso, un sacrificio senza motivazione sociale del bene ambientale suolo. In altre parole, la prudenza e la razionalità dell'uso delle risorse naturali, che è richiesto dal principio di sostenibilità ambientale, non tollera anche la dissipazione dei beni: come è stato detto, emergerebbe così una funzione di custodia dei valori ambientali dei beni⁸⁸.

È evidente che una tale conclusione contrasta fortemente con un'accezione forte del diritto di proprietà, secondo il quale il titolare è il *dominus* del bene, del quale può disporre interamente finanche a determinarne la distruzione. Ma, prescindendo anche dal rilievo costituzionale secondo cui la

⁸⁶ È l'interrogativo che si pone A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 44-45, che ravvisa una chiara tensione tra l'impostazione ordinamentale centrata sul primato della persona umana, derivante dalla costituzione, e l'impianto del codice civile, in particolare nell'istituto della proprietà, che invece è fondato sul primato dell'interesse patrimoniale dell'individuo.

⁸⁷ Interessanti da questo punto di vista sono le considerazioni sulle implicazioni giuridiche del "non uso", sia pure limitatamente agli impianti industriali dismessi, in M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione*, cit., pp. 5-10, che si sofferma sulla praticabilità del concetto di rifiuto verso beni edificati abbandonati e utilizzati per processi produttivi non coerenti con la sostenibilità ambientale.

⁸⁸ Per questa tesi E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., pp. 86-89.

proprietà è suscettibile di essere funzionalizzata⁸⁹, da cui alcuni autori traggono la convinzione di avere a che fare in questo caso con la nozione di bene comune⁹⁰, se si ritiene che la sostenibilità sia un fattore di condizionamento dell'esercizio dei diritti, occorre che tutte le facoltà, attraverso cui si esprimono i diritti, siano sottoposte al vaglio della sostenibilità ambientale. Da questo punto di vista anche la facoltà di abbandonare o inutilizzare un bene materiale deve essere misurata con il parametro della sostenibilità. Se, ad esempio, come è il caso delle situazioni che sono oggetto di queste riflessioni, l'abbandono e il disuso riguardano beni edificati o aree territoriali sigillate può ben dirsi che il sacrificio del bene ambientale "suolo" non è più giustificato. La razionalità dell'uso delle risorse naturali impone innanzitutto il contrasto allo "spreco" delle risorse naturali⁹¹, una volta che siano compromesse. Si determinerebbe così un'altra saldatura tra contenuti di tutela ambientale collegati alla limitazione del consumo di suolo e altre politiche ambientali, come è dimostrato dalle recenti innovazioni normative che hanno riguardato la disciplina dei rifiuti con la valorizzazione di tutta una serie di attività che riduce lo spazio giuridico per la determinazione degli stessi ai fini del riuso in nome anche del principio di economia circolare⁹².

⁸⁹ Sull'origine remota della funzionalizzazione della proprietà, ben oltre la previsione costituzionale, tanto da renderla come un principio supremo in grado di resistere all'interpretazione di diverso ambito del livello europeo si veda C. SALVI, *Proprietà privata e funzione sociale*, in F.G. SCOCA-P. STELLA RICHTER-P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, I, 2018, pp. 81 ss.

⁹⁰ È chiara in questo senso l'impostazione seguita da W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 174, richiamando la funzionalizzazione della proprietà privata ex art. 42, c. 2, Cost. Cfr. anche B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione*, cit., p. 194; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., pp. 81-86; G. PAGLIARI-M. SOLLINI-G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A centocinquanta anni dall'unificazione amministrativa*, vol. VII, Firenze University Press, Firenze, 2016; G. DE GIORGI CEZZI-P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 261-268. Si veda così, sia pure da una prospettiva civilistica, A. NERVI, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Esi, Napoli, 2016, pp. 44-46. Segue questo indirizzo ma con una posizione originale C. IANNELLO, *L'appartenenza collettiva del territorio dello Stato*, in G.F. CARTEI-L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 123 ss. A risultati analoghi si perviene anche seguendo l'interpretazione data della tutela della proprietà dalla CEDU secondo la ricostruzione offerta da S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. pp. 140-154.

⁹¹ Il collegamento tra riuso del territorio e funzioni delle aree urbane è stato esplicitamente considerato da G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 158-162.

⁹² Ci si riferisce, ad esempio, alla legge n. 166 del 2016 contro lo spreco dei beni alimentari e farmaceutici, ma anche ai contenuti riconducibili alle politiche dell'economia circolare, ben

Da questa chiave di lettura può discendere la legittimazione di interventi su proprietà altrui che siano abbandonate o inutilizzate⁹³. Altresì, è però necessario precisare i limiti di tale interferenza in ragione del fatto che, poiché la sostenibilità misura l'uso dei beni, la forza vincolante della sostenibilità incide esclusivamente sui diritti di godimento del bene interessato, mentre necessiterebbe di ulteriore fonte di legittimazione l'incisione sui diritti dispositivi della proprietà. In altre parole, rispetto a beni abbandonati o in disuso sarebbe possibile da parte delle autorità pubbliche svolgere progetti di riutilizzo, anche attraverso la partecipazione di soggetti privati interessati (si potrebbe, per esempio, utilizzare l'istituto del baratto amministrativo a tal fine, come dianzi ricordato)⁹⁴, in nome della sostenibilità ambientale. Tale capacità non può essere estesa fino a deliberare un'espropriazione se non si ravvisano ulteriori elementi che legittimano un tale effetto giuridico. Con questa rilettura della sostenibilità sarebbe, pertanto, possibile ricavare dei vincoli giuridici immediati a tutela dell'ambiente, fondati sulla dissociazione delle facoltà del diritto di proprietà⁹⁵. È chiaro che questa interpretazione produrrebbe effetti che si ripercuotono non solamente sull'ambiente, giacché la rigenerazione provocata da inerzia restituirebbe razionalità all'uso della risorsa naturale e limiterebbe il bisogno di

riassunte da F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in ID. (a cura di), *Studi*, cit., pp. 23-27. Similmente e ancora più radicalmente è impostata la valutazione di M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione*, cit., pp. 22-26, che non esclude dall'economia circolare proprio le politiche di rigenerazione dei beni abbandonati.

⁹³ Il tema, peraltro, non è solo italiano; si veda, a tal proposito, B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione*, cit., pp. 203-204. Per un'impostazione diversa del tema, che radica viceversa nel diritto di proprietà un nucleo di situazioni soggettive complesse capaci di assicurare la tutela ambientale, senza dare necessariamente spazio a interventi di terzi per una rappresentazione degli interessi di comunità che possono prestarsi a soluzioni ambigue, si veda F. ANCORA, *Proprietà privata e tutela dell'ambiente*, in F. PUBUSA-D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Esi, Napoli, 2017, pp. 46-56.

⁹⁴ Ricorda, a tal riguardo, F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 81-83, che esistono spazi attraverso il procedimento amministrativo per favorire processi di coinvolgimento dei soggetti interessati.

⁹⁵ Si tratta di una condizione che anche molti altri giuristi hanno evidenziato con riferimento al diritto di proprietà: si pensi così al già richiamato lavoro di A. NERVI, *Beni comuni*, cit., pp. 195 ss., ma anche P. GROSSI, *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'post moderno'*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2012, pp. 1071 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., pp. 179-181.

sprecarne altra, ma ridefinisce anche gli equilibri economici, contrastando posizioni di rendita⁹⁶, nonché quelli sociali più in generale⁹⁷.

Una conclusione di questo tipo permetterebbe alle autorità pubbliche di rideterminare intorno agli spazi e ai beni abbandonati, tanto pubblici quanto privati, progetti di riuso finalizzati o a rinaturalizzare le aree interessate o a riutilizzarle per politiche di inclusione sociale, rafforzamento dei presidi pubblici di prossimità, politiche abitative, innovazioni di efficienza energetica o altre finalità di interesse pubblico. La sostenibilità ambientale, in altre parole, libererebbe nuovi spazi di intervento per politiche sociali, idonee a contrastare lo spreco: al fondo, come è stato osservato, non c'è la protezione della natura in sé⁹⁸, ma la salvaguardia dell'uomo e della qualità della vita. D'altronde, per certi versi quest'azione si rende necessaria per evitare che il valore di rendita finisca ancora una volta per subordinare gli interessi pubblici⁹⁹. Di per sé, infatti, la rigenerazione urbana, associata alla limitazione del consumo di suolo, può essere occasione di rafforzamento della rendita¹⁰⁰, rispetto alla quale l'abbandono di

⁹⁶ La rendita da rigenerazione è quella definita "differenziale", che consiste nel rinnovo della stessa avvenuta per effetto di un riadattamento a fini di mercato e a esigenze di finanza di edifici e beni che hanno perso l'originaria funzione e anche l'originario valore; cfr. S. OMBUEN, *Politiche urbane e incremento del consumo di suolo - Riflessioni di un esperto di urbanistica*, in https://ec.europa.eu/environment/land_use/pdf/ombuen.pdf, p. 3; M. MANCINO-S. RUSCI, *La promozione del riuso: dalla fattibilità urbanistico-normativa alla fattibilità economica*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 334-343. Ma si veda sempre attuale la classificazione delle forme di rendita di I. INSOLERA, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 1973, p. 15, pp. 436-438. Un'altra lettura classica necessaria sul tema è quella di G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967, pp. 30 ss.

⁹⁷ Cfr. M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione*, cit., pp. 36-37, che a questo scopo assegna ai poteri pubblici, titolari di funzioni a tutela dell'ambiente, il ruolo di custodi dei beni a prescindere dalla titolarità del diritto di proprietà. In termini simili erano poste già le intuizioni di E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁹⁸ Si esprime in questi termini M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo per soddisfare i bisogni*, in ID. (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 314-316.

⁹⁹ Le soluzioni utilizzate con gli strumenti di perequazione hanno infatti spesso dimostrato che la rivalutazione per interessi pubblici delle operazioni di trasformazione è risultata minore rispetto alla rivalutazione per interessi privati; cfr. W. GASPARRI, *Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio: perequazione e compensazione urbanistica*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A centocinquanta anni dall'unificazione amministrativa*, vol. VII, G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, 2016, 284.

¹⁰⁰ Lo ricorda chiaramente e molto bene W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., 76-77. Significativa in questo senso è però la sentenza n. 68 del 2016 della Corte costituzionale che ha considerato inammissibile la richiesta di verifica di illegittimità costituzionale dell'art. 17, c. 1, l.n.

beni e spazi può rappresentare l'occasione strumentale se le autorità pubbliche non assumono un indirizzo di guida della trasformazione. La desertificazione delle attività e degli edifici che si annuncia a esito della grave crisi dovuta alla diffusione del Covid19 rappresenta, da questo punto di vista, un'opportunità notevole per ridisegnare la forma delle città, a partire da un nuovo piano di riutilizzo dei beni abbandonati in nome della sostenibilità ambientale.

A questo proposito potrebbe essere riattualizzata una disposizione normativa che, nata in un contesto e per finalità tutt'altro aderenti a quelle che qui si discutono, può conoscere nuovi spazi di applicazione¹⁰¹. Il riferimento è all'art. 838, cod. civ., il quale ammette che i comuni possano procedere a esproprio nel caso in cui il proprietario privato abbandoni il bene, provocando così un pregiudizio alle esigenze di «produzione nazionale» o al decoro della città o, ancora, alle ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica. Come giustamente è stato notato¹⁰², questa norma è di interesse perché mette chiaramente in evidenza l'insufficienza di un rapporto giuridico della proprietà che sia esclusivamente limitato agli interessi strettamente patrimoniali che il titolare del diritto reale stabilisce con il proprio bene; la norma costruisce uno spazio di legittimazione in caso di “spreco” dell'uso del bene, se va in contrasto con interessi pubblici. Non merita particolare attenzione la segnalazione che tra le finalità indicate dalla norma del codice civile mancano gli interessi ambientali, perché la spiegazione è facilmente rintracciabile nell'inattualità della norma. Ciò, tuttavia, non impedisce chiaramente una re-interpretazione moderna tanto più che il riferimento all'arte, alla storia, alla sanità pubblica e, in un certo senso, anche al decoro costituiscono da sempre materie che presentano contiguità con l'ambiente e il paesaggio¹⁰³. Una lettura moderna della norma, dunque, coerente

164 del 2014, che stabilisce di corrispondere come contributo straordinario al comune la metà del valore ridefinito a seguito di modifica della destinazione d'uso di un bene per effetto di varianti urbanistiche. Lo sottolinea sempre W. GASPARRI, *Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio*, cit., 290-291.

¹⁰¹ È un'operazione tentata anche da parte della dottrina: cfr. L. NIVARRA, *Quattro usi di «beni comuni» per una buona discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2016, 57; M.R. MARELLA, *I beni comuni: un tentativo di tassonomia*, in U. BRECCIA, G. COLOMBINI, E. NAVARRETTA, R. ROMBOLI (a cura di), *I beni comuni*, Pisa, Pisa University Press, 2015, 49; A. LUCARELLI, *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del Comune*, in L. SACCONI, S. OTTONI (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, il Mulino, 2015, 118.

¹⁰² Cfr. A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., 54-55.

¹⁰³ D'altra parte sono noti i legami che dottrina e giurisprudenza hanno stabilito a partire dalla fine degli anni Settanta dello scorso secolo tra diritto dell'ambiente e l'art. 9 Cost., dove appunto si

anche con l'impianto della costituzione, ben potrebbe ricomprendere ragioni connessi agli interessi ambientali per l'esproprio. Vi è in questa norma, dunque, un potenziale riferimento e una conferma della tesi che qui si vuole sostenere.

Resterebbe al riguardo, però, da superare l'obiezione, che potrebbe minare l'associazione tra forza giuridica della sostenibilità ambientale e art. 838 cod. civ. Infatti, da un lato, la previsione codicistica dimostrerebbe, a differenza di quanto si è detto dianzi, che l'esigibilità del rispetto del vincolo della sostenibilità ambientale non può prescindere dal presupposto normativo espresso¹⁰⁴ e, dall'altro, la stessa norma agisce sulla disponibilità del bene e non solamente sull'uso. Ebbene, in realtà, i due elementi da ultimo citati non sono tra loro separati ma sono connessi: la norma dimostrerebbe, effettivamente, che l'esproprio può essere praticato solo ove la norma espressa lo preveda. È una disposizione di garanzia nei confronti del privato, il quale non può vedersi sottratta qualunque utilità del bene in proprietà senza che questo avvenga in forza di legge, ma tale assunto deve essere pur sempre conciliato con la necessità che l'abbandono del bene non contrasti gli interessi pubblici. Così, se la norma venisse letta come soluzione estrema del conflitto fra un (dis)uso irresponsabile di beni e interessi pubblici, potrebbe essere utilizzata per legittimare altre iniziative del comune che, ancorché non approdino alla sottrazione totale del bene, giustifichino una riattivazione dell'uso per finalità pubbliche con il coinvolgimento dell'interessato, se possibile, ma anche della comunità destinataria dell'intervento¹⁰⁵. D'altra parte, un'interpretazione di questo tipo

precisa che la Repubblica promuove il patrimonio storico e artistico, oltre che il paesaggio. Sicché proporre una tale analogia non sembra affatto forzata.

¹⁰⁴ *Contra* A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 118.

¹⁰⁵ Questo tipo di interpretazione è avanzata in modo convincente da A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., 55 e 60. Si veda anche B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione*, cit., 200-201, che vede l'espropriazione come misura estrema idonea a consentire misure alternative di stimolo per la circolazione della proprietà. Più in generale è da intendere che questi fenomeni di rigenerazione producono una rivisitazione del principio di legalità, come ben sottolineato anche da F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra stato, regioni e autonomie locali*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda RE-CYCLE*, Bologna, il Mulino, 2017, 49, dove sostiene che «un sistema giuridico nel quale la posizione dei soggetti, pubblici e privati, non identifica più, autonomamente, un criterio di immediata prevalenza e di conseguente subordinazione delle istanze di cui sono entrambi portatori è un sistema nella quale la “legge” - una volta posto un comune “linguaggio” che sia adeguato a mettere in rapporto quei soggetti - non può che avere un contenuto di “programma”». Similmente anche A. FIORITTO, *La (debole) legalità urbanistica: il caso della rigenerazione urbana*, in M.

sarebbe senza dubbio sostenibile come minimo nei confronti degli edifici collabenti, che peraltro recenti indagini hanno dimostrato che sono notevolmente incrementati anche all'interno dei centri urbani¹⁰⁶.

6. *Ulteriori implicazioni dalla sostenibilità ambientale come vincolo giuridico*

Ricavare dalla sostenibilità ambientale un vincolo immediatamente giuridico produce ulteriori effetti giuridicamente rilevanti. Il primo di questi - molto significativo - è dare concreta effettività all'art. 3-*quater*, c. 2, d.lgs. 152/2006, dove già è affermato che la pubblica amministrazione nell'esercizio della propria discrezionalità, nel confronto tra interessi pubblici e interessi privati, deve dare «prioritaria considerazione» alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Dall'esame della giurisprudenza non emergono casi significativi in cui questo vincolo nell'esercizio del potere pubblico sia reso effettivo, per la ragione - ancora una volta - che lo sviluppo sostenibile è configurato come un obiettivo di ordine politico. Se, tuttavia, si conviene che alla sostenibilità ambientale sia possibile attribuire forza giuridica vincolante, quella disposizione appare in grado di conferire all'obbligo di motivazione un'efficacia rafforzata: non solamente la pubblica amministrazione deve motivare le proprie scelte, ma deve verificare prioritariamente la compatibilità con la sostenibilità. Questo aggravamento dell'onere motivazionale è, d'altra parte, presente in alcune delle più recenti leggi regionali urbanistiche sulla rigenerazione urbana.

All'art. 5, c. 2, l. reg. Emilia Romagna n. 24/2017, si legge che «nell'ambito della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dei piani, degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica sono necessariamente considerate le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo, e la determinazione approvativa dei medesimi strumenti contiene specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l'utilizzo di suolo inedito». L'attribuzione del valore giuridico in sé della

PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 67 ss.

¹⁰⁶ Cfr. G. GUERRIERI, A. ANGELINI, *I fabbricati collabenti: stock e distribuzione territoriale*, in *Quaderni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare*, Agenzia delle Entrate, 2019, VIII, 12, che attesta che nel periodo 2011-2018 l'aumento in termini percentuali dei fabbricati collabenti è stato pari al 94%.

sostenibilità si deve tradurre così in un onere aggravato dell'obbligo di motivazione, estendendo l'applicazione dell'art. 3-*quater*, a tutti i progetti di rigenerazione urbana, anche quando questi siano privi di un esplicito riferimento, come quello contenuto nella legge emiliana-romagnola¹⁰⁷. In base a questa conclusione, ad esempio, sarebbe opponibile al privato titolare di diritti di proprietà che intenda procedere a edificazione di nuovo suolo il rifiuto condizionato all'utilizzo di altre aree di sua proprietà già impermeabilizzate non utilizzate o abbandonate nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale. Il rifiuto sarebbe gravato da un onere motivazionale aggravato a carico della pubblica amministrazione, ma nondimeno sarebbe possibile attribuire pieno vincolo giuridico alla sostenibilità ambientale.

In proposito si deve osservare che tale conclusione appare logica anche sotto altri punti di vista. L'efficacia dei piani territoriali è, ad esempio, già ora condizionata dalla sottoposizione al giudizio di valutazione ambientale strategica, tanto che se la procedura di esame preventivo è elusa, il piano territoriale è illegittimo. Tale condizione di efficacia non è estesa, tuttavia, alla verifica di conformità dei piani alla Vas, nonostante sia chiaro il collegamento di questa valutazione allo sviluppo sostenibile. Ebbene, una rilettura della forza giuridica della sostenibilità non può che tradursi in un'estensione del grado di efficacia della procedura valutativa strategica¹⁰⁸. D'altronde, anche in questo senso non mancano conferme in sede giurisprudenziale¹⁰⁹, che attribuiscono un carattere di inderogabilità alle previsioni di pianificazione strutturale.

Ulteriori spazi di condizionamento per rafforzare il valore trasformativo della rigenerazione urbana in modo davvero coerente con la limitazione del consumo di suolo è l'uso degli strumenti a tutela degli interessi differenziati e ambientali, quali la pianificazione a tutela del paesaggio e degli interessi paralleli

¹⁰⁷ Si concorda, dunque, con quanti sostengono che la valenza giuridica trasformativa del consumo di suolo e anche della rigenerazione urbana è a portata di mano in istituti che già si conoscono: cfr. P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., 8.

¹⁰⁸ Così L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A centocinquanta anni dall'unificazione amministrativa*, cit.; G. DE GIORGI CEZZI-P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 314.

¹⁰⁹ Cfr. TAR Molise, 6 giugno 2019, n. 209; TAR Lombardia, Milano, 8 ottobre 2018, n. 2228; TAR Lombardia, Brescia, 4 ottobre 2016, n. 1282; TAR Lombardia, Milano, 30 aprile 2016, n. 647; Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3645; Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569.

in generale¹¹⁰. A questo proposito richiami espliciti al contenimento dell'uso del suolo si ritrovano all'art. 135, c. 4, lett. c), cod. bb. cc. pp., anche se in questa circostanza, la norma pare prevalentemente rivolta alla valorizzazione del valore agrario ambientale dello stesso.

7. Conclusioni

In conclusione, il riconoscimento del valore giuridico della sostenibilità appare in grado di attribuire nuova valenza giuridica alla rigenerazione, che permette una ricomposizione con la limitazione del consumo di suolo. Per ottenere questo risultato deve essere offerta una nuova idea di sostenibilità, che è quella ambientale come presupposto di riordino degli equilibri economici, sociali e culturali. Tale rilettura consente una ridefinizione dei diritti di proprietà, sia pure limitatamente ai diritti di godimento, e di affrontare uno dei nodi più significativi nelle trasformazioni urbane che è il valore della rendita, che gode soprattutto in Italia di un livello di protezione sovradimensionato¹¹¹.

Ciò comporta definire un nuovo quadro di intervento pubblico, che trovi nuove fonti di legittimazione. In ragione del fatto che gli spazi di legittimazione originano anche al di fuori di previsioni 'comandate' dalla legge, la legittimazione sarà ancor più solida se è accompagnata da processi e pratiche di partecipazione attiva dei cittadini, che non si limiti al solo coinvolgimento degli interessati, ma a una platea più ampia di riprogettazione complessiva delle città¹¹². In questo senso appaiono davvero interessanti gli itinerari delineati per la giurisprudenza amministrativa, che potrebbe svolgere, come ha fatto in altri momenti della storia del diritto amministrativo, la funzione di guida *praeter*

¹¹⁰ Di questa opinione sono P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., p. 51; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. CARTEI-L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 91 ss.; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana*, cit., pp. 606-609; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, pp. 51 ss.; P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2011, pp. 138 ss.

¹¹¹ In proposito restano attuali le considerazioni impietose di I. INSOLERA, *L'urbanistica*, cit., pp. 485-486.

¹¹² Alcuni autori introducono il nuovo concetto di urbanistica collaborata e collaborativa: cfr. C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI-G. PIPERATA, *Agenda RE-CYCLE*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 96-101. Per una riflessione più ampia e ricca delle implicazioni giuridiche della città con riferimento proprio alla necessità di tener conto di una molteplicità di attori a-territoriali si veda R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss.

*legem*¹¹³. Fermo restando che appare sempre più irragionevole e incomprensibile come la riforma della disciplina urbanistica non sia avvertita ancora come un'esigenza pressante dalle forze politiche in ambito nazionale, senza cui, le pur interessanti sperimentazioni che si verificano nei territori, rischiano di non riuscire a consolidarsi a sufficienza o di farlo con molta più lentezza di quanto sarebbe necessario¹¹⁴.

ABSTRACT

Fabio Giglioni – *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*

La rigenerazione urbana è il principale strumento per raggiungere l'obiettivo della limitazione del consumo di suolo, che oggi incarna la nuova urbanistica soprattutto a livello regionale. Questa finalità di natura ambientale ha però ricadute molto più ampie della sola verifica delle compatibilità tra interessi diversi come è tipico della pianificazione territoriale: essa, infatti, traduce la sostenibilità ambientale come fattore di trasformazione che ricomponi tutti gli equilibri sociali. Il saggio esamina come questo avviene nel concreto sia nel caso della rigenerazione prodotta e promossa dalle leggi

¹¹³ Interessanti sono le considerazioni conclusive che si leggono in P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio*, cit., p. 59, secondo cui la giurisprudenza amministrativa può esercitare un controllo su «la mancata valutazione adeguata delle alternative localizzati possibili, la omessa ricognizione delle aree dismesse riutilizzabili, il difetto di istruttoria, la carente motivazione, la manifesta illogicità della scelta, in violazione del principio della priorità del riuso, la sproporzione e la irragionevolezza nel consumo di nuovo suolo ineditato, come anche i vizi procedurali inerenti la mancata, effettiva partecipazione pubblica alla decisione (...)».

¹¹⁴ Cfr. A. TRAVI, *Verso le leggi urbanistiche di quarta generazione. Conclusioni*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 301-304. La scarsa centralità all'urbanistica dalle attenzioni della politica nazionale è resa evidente non solamente dall'assenza di interventi incisivi che si protrae da molti anni, ma anche da un ritardo significativo di tipo culturale circa le esigenze di rinnovamento. Cfr. per questa opinione P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi*, 19, 2019. Si veda in sintonia anche M. MANCINI-S. RUSCI, *La promozione del riuso: dalla fattibilità urbanistico-normativa alla fattibilità economica*, cit., pp. 355-356.

regionali sia nel caso della rigenerazione frutto dell'azione civica, mostrando punti di forza e debolezza. Alla fine, tuttavia, ricava da queste esperienze una ricostruzione più generale in cui la sostenibilità ambientale possa essere concepita come un vincolo di carattere generale anche oltre le previsioni normative e oltre le esperienze di natura civica, sostenendo così che sia misura trasformativa di sintesi per politiche sociali, economiche e culturali.

PAROLE-CHIAVE: *rigenerazione urbana; consumo di suolo; sostenibilità ambientale; beni comuni; gestione del territorio.*

Fabio Giglioni – *Binding effects of the environmental sustainability on urban regeneration*

Nowadays the urban regeneration is the main tool through which the Italian Regions strive for the limitation of land consumption. This new objective for planning is not only a way of balancing different general interests, but it is becoming a benchmark for social, economic, and cultural interests too. The essay examines the concrete samples of the urban regeneration in Italy by comparing those coming from the Regional legislators with the ones based on civic initiatives. The author underlines both positive aspects and negative sides of them both. At the end, nevertheless, the Author tries to draw a more general conclusion, by arguing the environmental sustainability is a comprehensive curb even beyond the normative provisions. That way he considers that environmental sustainability is the main driver for territorial policies.

KEYWORDS: *urban regeneration; land consumption; environmental sustainability; common goods; territory management.*