

Contraddizioni e futuro della rigenerazione urbana: una analisi comparata dell'urbanistica regionale italiana

1. Premessa

Alla pianificazione urbanistica spetta da tempo non solo il compito di garantire l'interesse pubblico ad un ordinato uso dei suoli, ma anche quello di tutelare altri interessi pubblici. Tra essi il più prossimo è quello della tutela dell'ambiente e del paesaggio anche urbano, con la conseguente tendenza al *riutilizzo* del patrimonio edilizio esistente ed al recupero delle aree dismesse, al fine di non consumare vanamente ed ancora una risorsa limitata come il suolo. Tale obiettivo è da coordinarsi -e nello stesso tempo trova giustificazione- con il soddisfacimento delle differenti esigenze della collettività. Ecco la ragione per cui a diversi livelli legislativi ci si sta sforzando di elaborare testi normativi volti al contenimento ed al riuso del suolo edificato, nella linea tracciata dalla U.E. per realizzare buone pratiche in tale direzione. In tal senso si è orientato il legislatore nazionale che ha elaborato un disegno di legge proprio in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato (Atto Camera n. 2039, approvato il 12 maggio 2016; Atto Senato n. 2383, in Commissione il 31 ottobre 2017). Nella stessa direzione -ma con risultati al momento più concreti- si è pure orientato il legislatore regionale; ed è su alcune di tali esperienze che si vuole svolgere in questa sede un *focus*.

2. Le soluzioni dei legislatori regionali

Negli ultimi anni, come appena detto, diverse Regioni hanno emanato leggi dirette a tutelare il suolo e hanno ritenuto indispensabile inserire la riduzione del consumo di suolo tra i parametri che devono guidare l'espansione e la trasformazione del tessuto urbano.

Si rammenta brevemente che l'intero territorio nazionale era stato valutato globalmente per la prima volta dalla legge urbanistica del 1942, che prevedeva *i)* una sequenza gradualistica di Piani, secondo il modello della c.d. pianificazione a cascata; *ii)* un rigido vincolo gerarchico tra i piani medesimi; *iii)* la sostanziale "atemporalità" della pianificazione. Dunque, una legge nella quale ad una precisa gerarchia dei Piani corrispondeva una altrettanto chiara gerarchia di "interessi"; l'interesse che è espressione di una dimensione territoriale più ampia prevale su altri di dimensione più "locale". Possiamo poi distinguere quattro diverse fasi temporali che hanno caratterizzato lo sviluppo della pianificazione locale: *i)* durante gli anni '70 l'impianto della pianificazione comunale e la nascita dell'Ente Regione con la sua funzione di "governo della disciplina urbanistica"; *ii)* nel 1986 l'introduzione della pianificazione paesistica con il progetto del primo Piano territoriale paesistico regionale; *iii)* il rafforzamento del ruolo delle Province nei processi di pianificazione di area vasta e nei rapporti con la pianificazione comunale; *iv)* l'ultima riforma urbanistica del 2000 che mira al pieno rinnovamento nei ruoli istituzionali e della prassi disciplinare.

Ecco: la legislazione regionale si colloca in questo contesto e mira a superare i tre problemi irrisolti del secolo scorso: *i)* individuazione degli ambiti ottimali di governo di territorio; *ii)* la definizione dei rapporti fra i piani; *iii)* l'individuazione di nuovi modelli di cooperazione e di raccordo. In quest'ottica ci si vuole qui rapidamente soffermare sulle esperienze di Emilia - Romagna e Lazio, accennando semplicemente infine a quelle del Veneto, della Lombardia, del Friuli - Venezia Giulia e della Puglia.

A) Emilia-Romagna

Le leggi che ci sembrano maggiormente rispondere ai questi appena indicati sono la L.R. n. 20 del 24 marzo 2000 e la più recente L.R. n. 24 del 21 dicembre 2017. Per completezza sottolineiamo che anche la L.R. 30 luglio 2013 n.15, all'art. 1 comma 2 persegue pure in modo prioritario sia *"il miglioramento della qualità urbana ed edilizia"* sia *"il risparmio energetico ed idrico e la riduzione degli impatti delle urbanizzazioni sull'ecosistema"*; e ancora all'art. 20, comma 3, relativo al permesso di costruire in deroga, si chiarisce che *"si considerano di interesse pubblico gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente"*.

Tornando comunque alla legge n. 20/2000 possiamo affermare che l'art. 19 effettua un deciso passo verso la soluzione dei suddetti quesiti. Secondo tale articolo infatti nel momento in cui la pianificazione urbanistica (ed in particolare quella comunale) recepisce e coordina tutte le prescrizioni relative alla regolazione dell'uso del suolo e delle sue risorse ed i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali, essa costituisca la *"Carta unica"* del territorio ed è l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia.

In generale, si tratta di una legge innovativa sotto molteplici aspetti, a cominciare dall'indicazione della necessità della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani e la chiara previsione secondo la quale *"il consumo di nuovo territorio (è possibile) solo quando non sussistano alternative"*; un processo di pianificazione partecipato, nel quale gli strumenti di pianificazione *"esplicitano le motivazioni poste a fondamento delle scelte strategiche operate"*; la perequazione, intesa come equa distribuzione dei diritti e degli oneri edificatori; la previsione di innovativi strumenti di coordinamento e di semplificazione, come le conferenze di pianificazione, e di vera e propria co-decisione, come gli accordi di pianificazione; la possibilità di stipulare *"accordi con i privati"* (art. 18) per assumere nella pianificazione *"proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale"*. Centrale è il fatto che per la prima volta compare fra gli obiettivi della pianificazione quello di *"prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione di tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione"*. Va segnalato che purtroppo però tale obiettivo viene posto in termini poco più che esortativi come principio generale privo di applicazione: bisognerà aspettare la revisione della legge nel 2009 dove questo compito verrà assegnato al Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Sull'esperienza del 2000, è stata più recentemente approvata la nuova legge urbanistica regionale, cioè L.R. n. 24 del 21 dicembre 2017 (in vigore dal 1° gennaio 2018) denominata *"Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio"*.

Lo scopo del provvedimento legislativo è principalmente quello di fermare l'espansione delle città affermando la rigenerazione urbana e la riqualificazione degli edifici, associate all'adeguamento sismico degli immobili e alla tutela del territorio agricolo. L'intento è evidentemente quello di anticipare l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero fissato per il 2050 dal settimo Programma di azione ambientale dell'Unione europea. Si prevede dunque che il nuovo consumo dovrà essere contenuto entro il 3% del territorio urbanizzato (vengono esclusi da tale limite: le opere pubbliche, gli insediamenti strategici di rilievo regionale, gli ampliamenti delle attività produttive esistenti, i nuovi insediamenti residenziali collegati ad interventi di rigenerazione urbana in territori già urbanizzati o di edilizia sociale) e sarà consentito (quindi autorizzata l'edificazione) solo ai progetti capaci di sostenere lo sviluppo e l'attrattività del territorio.

Per quanto riguarda la semplificazione degli strumenti urbanistici, la norma supera il sistema della

“pianificazione a cascata”, prevedendo un unico piano generale per ogni livello territoriale: per la Regione il Piano territoriale regionale (P.T.R.), che ricomprenderà anche il Piano Paesaggistico, mentre la Città metropolitana di Bologna e le Aree vaste si doteranno di un Piano strategico territoriale metropolitano (P.T.M.), o d’area vasta (P.T.A.V.). Anche per i Comuni viene prevista la redazione di un unico Piano urbanistico generale (P.U.G.), per stabilire la programmazione e pianificazione di tutto il loro territorio, in sostituzione del Piano strutturale (P.S.C.) e del regolamento urbanistico (R.U.E.). teniamo a sottolineare, per completezza, che gli EE.LL. hanno tre anni di tempo dal 01/01/2018 per avviare il procedimento di approvazione del nuovo Piano urbanistico generale (PUG), ed ulteriori due anni per completarlo. I Piani urbanistici generali saranno poi attuati attraverso “Accordi operativi”, che sostituiranno il Piano Operativo Comunale (POC) e il Piano Urbanistico Attuativo (PUA) e che regoleranno nel dettaglio gli interventi da realizzare.

La nuova legge urbanistica regionale, come abbiamo detto, si prefigge di realizzare una serie di obiettivi, iniziando dal P.U.G., che definisce previsioni relative al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alle nuove urbanizzazioni (che dovrebbero essere, come abbiamo visto, limitate al 3% nel saldo zero) che si attuano attraverso accordi operativi. Il Comune dovrebbe *“promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse”*, nei quali dovrebbero venir resi espliciti gli obiettivi prioritari da perseguire nell’attuazione delle previsioni del P.U.G.

Gli accordi operativi assomigliano a dei piani attuativi in cui, al di là di tutte le tutele e il rispetto di vincoli e la capacità descrittiva tecnico-progettuale delle proposte, deve risultare evidente (e valutabile) l’interesse pubblico alla loro realizzazione.

Insomma, viene definitivamente superata l’urbanistica dello *zoning*, idonea solo a creare un’urbanistica “dello stato di fatto” più che di “previsione”, ove si procedeva per varianti in modo necessariamente disomogeneo. Essa viene dunque sostituita da un’urbanistica c.d. operativa, in cui le trasformazioni nascono partendo dalla realtà e dall’accordo fra i portatori di interesse pubblici e privati.

Si tratta di un modello flessibile e aperto, che richiederà, d’altro canto, una qualità di progettazione e una struttura di competenze non banali, soprattutto su scala territoriale dove gli uffici delle PA non sono sempre così organizzati quanto nelle aree metropolitane e nei Comuni capoluogo di Provincia.

E tuttavia a tale legge non sono mancate critiche poiché essa esorbiterebbe i limiti della competenza regionale, invadendo quella comunale; ciò in particolare riguardo all’art. 24, che fissa il riparto delle funzioni tra gli strumenti di pianificazione e il piano urbanistico generale (P.U.G.) cui riserva il ruolo di mera indicazione di criteri strategici generali che *“costituiscono riferimenti di massima circa l’assetto insediativo del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica”*. La funzione di pianificazione verrebbe così delegata agli accordi negoziati con i privati interessati, mentre gli stessi piani attuativi di iniziativa pubblica, di applicazione peraltro del tutto marginale, postulano il *“coinvolgimento dei privati interessati attraverso la stipula di accordi”*. Tale principio viene applicato dall’art. 33, che detta la disciplina del territorio urbanizzato ribadendo che *“il PUG non può stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato né fissare la disciplina di dettaglio degli interventi la cui attuazione sia subordinata ad accordo operativo o a piano attuativo di iniziativa pubblica”*. Sarebbero così negati al P.U.G. i contenuti essenziali della pianificazione, rimessi alla discrezionale negoziazione con i privati interessati.

In effetti, la necessaria flessibilità degli strumenti pianificatori e il coinvolgimento dei privati con gli accordi, non può eccessivamente limitare la capacità pianificatoria della PA ed in particolare dei

Comuni. Anche con riferimento agli accordi operativi emerge il debole ruolo di questi ultimi nella promozione delle proposte al riguardo rimesse, nei tempi e negli specifici luoghi, alla valutazione di convenienza degli "interessati", a fronte della posizione che pare residuale riservata dal comma 17, l'ultimo dello stesso art.38, ai piani attuativi di iniziativa pubblica.

B) Lazio

Con la L.R. del 18 luglio 2017, n. 7 "*Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio*" la Regione Lazio ha assecondato la finalità dello sviluppo e della crescita attraverso modalità perseguende dal legislatore nazionale.

Come si nota dalle premesse della relativa Delibera Giuntale di adozione (n. 32 del 31 gennaio 2017), la legge trae origine e ragione nelle disposizioni in tema di economia che sono state approvate in occasione del Semestre di Presidenza europeo dell'Italia del 2011. Anch'essa quindi va ascritta ai tentativi che da alcuni anni vengono effettuati per sostenere politiche di qualificazione urbana spesso indifferibili; si sono così delineati strumenti intersettoriali che mirano a affrontare l'emergenza abitativa, a migliorare la vivibilità degli insediamenti, ed a limitare il consumo di suolo, tenendo anche conto della diminuzione delle risorse pubbliche: si può dire allora che i programmi di rigenerazione urbana di cui all'art. 2.1 della L.R. 7/2017 si pongano nel solco degli strumenti noti come programmi complessi già affrontati nel secondo capitolo, in parte innovando e semplificando la disciplina nazionale.

Gli obiettivi della legge regionale possono essere così di seguito sintetizzati: *i)* mirare alla riqualificazione - rigenerazione urbana, attraverso il recupero del patrimonio edilizio e alcuni incentivi, per contribuire alla crescita economica; l'esigenza di muovere il mercato dell'edilizia, da sempre motore primario delle economie, va dunque coniugato con il tentativo di evitare di urbanizzare ancora il territorio ove se si possono utilizzare aree o edifici dismessi garantire ugualmente sviluppo; *ii)* coinvolgere in questo processo primariamente i comuni; *iii)* dare una stabilità alla normativa in materia edilizia ed urbanistica come si era sviluppata, nell'ottica già dichiarata della crescita economica, e dunque prevedere una disciplina strutturale e non contingente.

Tutto ciò sia recependo che rivedendo alcune norme della L.R. n. 21/2009 (in materia di misure straordinarie per l'edilizia; il c.d. piano casa), con cui vi è una sorta di sovrapposizione con il capo II "misure straordinarie per il settore edilizio" e II bis "ulteriori misure per il settore edilizio", aggiungendosi il comma 5bis all'art. 7 afferente al Programma integrato per il ripristino ambientale; sia aggiornando (all'art. 10.8) la L.R. n. 13/2009 (attraverso una proroga che mira ad un recupero abitativo e ad evitare l'utilizzo vano di suolo, che viene consentita in caso di recupero dei sottotetti esistenti); sia incidendo -e "modernizzando"- la L.R. n. 36/1987.

Nella stessa direzione va anche la Lombardia, con la L.R. n.31 del 2014, denominata "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato", all'art. 1 (finalità generali della legge) troviamo disposizioni che orientano gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare anche al fine di non compromettere l'ambiente.

Si badi che gli interventi vengono consentiti nelle porzioni di territorio urbanizzato, ovvero in quelle trasformate o trasformabili, in attuazione degli strumenti urbanistici locali (ovvero quelle indicate nella Carta dell'uso del suolo come insediamenti residenziali, produttivi, zone estrattive, cantieri, discariche, aree verdi urbanizzate) (art. 1.2 e 1.7) e su immobili legittimamente realizzati ovvero

sanati ovvero con attestazione di silenzio assenso sulla sanatoria e per i quali vi è stata la dichiarazione fine lavori. Tali interventi sono esclusi, ex art. 1.2, nelle: *i)* zone inedificabili; *ii)* aree naturali protette, con esclusione di quelle incluse nel Piano Territoriale Paesistico Regionale; *iii)* zone E (ove sono però consentiti interventi diretti -art. 6-, senza cambio di destinazione d'uso). Gli interventi si applicano (art. 1.2) ad edifici legittimi o legittimati e nelle porzioni di territorio urbanizzato (anche incomplete; come definite dall'art. 1.7) e prioritariamente quelli dove non sono state completate le opere di urbanizzazione, ed infatti entrambi sono i programmi che attuano quello che ci occupa (art. 2.6), pur con alcune modificazioni.

Al fine di attuare la rigenerazione è previsto l'impegno / onere della Regione (cfr. art. 9.4 della L.R. n. 21/2009), che: *i)* introduce criteri specifici nei bandi sui fondi a favore delle aree interessate dai piani che ci occupano (art. 1.4); *ii)* promuove detti piani specifici in zone ERP (art. 1.6); *iii)* pubblica sul proprio portale cartografico la Carta dell'uso del suolo con un aggiornamento triennale (art. 1.8).

Diversamente dalla esperienza emiliana precedentemente illustrata ai Comuni è attribuita una funzione pianificatoria rilevante deliberativa generale, programmatica, ed attuativa. È ben vero che per tali progetti urbani - riconducibili, come detto, ai programmi complessi - proprio in ragione della loro natura attuativa, non si può prescindere dai Comuni. Ma qui c'è di più. Al Comune è richiesta anche una visione sociale e *la duttilità* per valutare le proposte che pervengono dai cittadini operando non autoritativamente ma in co-pianificazione ed in concertazione con il privato proponente.

Con apposite delibere consiliari, oltre a modificare gli strumenti generali, possono essere individuati gli *ambiti territoriali urbani* dove si applicano gli strumenti della legge.

Nel contesto sin qui delineato, si riportano le caratteristiche dell'intervento di rigenerazione previsto: **1. Adeguamento / realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e delle opere a standard** (art. 8.2 e 2.2.); sono infatti proprio le aree dove le urbanizzazioni scarseggiano (art. 1.2) quelle prioritariamente interessate dai programmi di rigenerazione urbana; **2. Valutazione comunale dei presupposti per l'applicazione del contributo straordinario** (art. 2.3, che richiama esplicitamente l'art. 16.4, lett. d) ter del T.U.E.) nei programmi di rigenerazione; naturalmente la verifica delle condizioni è vincolata ai presupposti di cui al T.U.E.; **3. Premialità**, che sono di vario genere: *i)* per "il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, realizzazione di oo.pp. e per cessioni aree aggiuntive, in misura non superiore al 35% della superficie utile lorda (=SUL)" (art. 2.4, lett. d), che è intrinseca all'intervento che si propone, e che il Comune è obbligato a approvare; essa è il motore della richiesta da parte del privato ed è ciò che incentiva il recupero medesimo, poiché implementabile anche in modo significativo; *ii)* altre premialità sono previste per gli interventi diretti; *iii)* è poi fissato un generale divieto di sommatoria delle premialità; - **4. Delocalizzazione delle cubature** (siano o meno premiali): in tali ipotesi il progetto di riqualificazione deve essere complessivo, afferendo anche alla necessaria bonifica dei siti che vengono eventualmente lasciati inedificati (art. 3.7); gli interventi devono essere sempre ricompresi negli ambiti territoriali di riqualificazione e recupero edilizio e possono prevedere (nell'area ove la cubatura atterra) cambi di destinazione (art. 3.6) e superamento degli indici edificatori; - **5. Monetizzazione degli standard non reperibili**: è una previsione importante poiché se da tempo gli standard non reperiti possono essere monetizzati, la novità è invece la loro quantificazione che consente di uniformare le scelte delle amministrazioni, che devono considerare il criterio di monetizzazione che è pari al 50% del contributo di costruzione ex art. 16 d.p.r. n. 380/01, da destinarsi esclusivamente per la realizzazione e il mantenimento di opere pubbliche nella zone dell'intervento stesso, con un vincolo di bilancio; - **6.** Una particolare previsione afferisce gli *edifici demoliti che vanno ricostruiti* (art. 8.3) ove, relativamente alla parte di nuova edificazione cioè nella parte relativa alla premialità ed agli incrementi, essi possono *i)* derogare alle distanze (art. 9 DM 1444/68) rispetto alla situazione *quo ante* e tuttavia senza derogare ai 10 m. minimi tra pareti finestrate (per la definizione di ristrutturazione edilizia e per

meglio comprendere il senso delle deroghe alle distanze si veda Cons. Stato, sez. IV, n. 4728 del 12 ottobre 2017); ii) derogare, in applicazione dell'art. 2bis del T.U.E. alle densità fondiariae ed alle altezze massime di cui agli artt. 7 e 8 del D.M. del 1968 (profilo che appare tuttavia di difficile applicazione); - 7. Ultimo aspetto da sottolineare afferisce alla conseguenza della modifica delle destinazioni di zona -a seguito della rigenerazione- che importa automaticamente la modificazione dell'area di sedime e delle aree pertinenziali dell'edificio (art. 8.10); lo strumento urbanistico va quindi aggiornato in conseguenza ogni 5 anni.

Infine, le modalità di attuazione degli interventi che possono essere indirette e dirette.

La via indiretta "principale" avviene attraverso i programmi integrati di intervento o di recupero (art. 2.6), di cui alla L.R. Lazio n. 22/1997, cui vengono apportate alcune modifiche. È naturalmente effettuata una distinzione di fondo a seconda che i programmi da attuare siano in variante o in conformità al PRG. Nel primo caso esse vengono attuati con le procedure ex art. 4, L.R. n. 36/1987 ovvero con accordo di programma dell'art. 34 T.U.E.L.; nel secondo caso ai sensi dell'art. 1 L.R. n. 36/1987.

La legge prevede poi interventi diretti (art. 6) che sono sempre possibili per le finalità di cui all'art. 1; essi afferiscono la ristrutturazione edilizia e (in alternativa) la demolizione-ricostruzione; le destinazioni d'uso (art. 6.2) possono essere naturalmente quelle previste dagli strumenti urbanistici generali ovvero quelle diverse nell'ambito delle categorie funzionali di cui all'art. 23 ter del TUE.

La legge prevede infine interventi da attuarsi con permesso di costruire convenzionato (art. 7) come introdotto nel 2016 dall'art. 1 ter della L.R. n. 36/1987 (e che attua l'art. 28 bis del TUE), con la possibilità di realizzazione a scomputo delle oo.pp. derivanti dalla cessione delle aree a standard. Importante è il progetto unitario nell'ipotesi in cui l'intervento convenzionato preveda più edifici, ove può esserci la redistribuzione all'interno del perimetro della volumetria e della premialità di ogni singolo edificio. In altre parole, la delocalizzazione va effettuata ma solo nell'ambito del perimetro della convenzione. A ciò aggiungasi (art. 10.3 che introduce il comma 2bis, all'art. 1ter della L.R. n. 36/87) che è consentita -nei permessi convenzionati- l'attuazione parziale delle previsioni edificatorie, ovvero l'avanzamento per stralci funzionali come previsto dal legislatore nazionale. Qui si apre uno scenario importante poiché la previsione viene incontro alle difficoltà del mercato ed all'impossibilità di affrontare un progetto urbanistico complesso in un unico momento.

Possiamo in sintesi, affermare che la legge in parola semplifichi il sistema preesistente, meglio indicando presupposti e condizioni per poter usufruire delle premialità, inserendole nell'ambito di una pianificazione generale del territorio attuata attraverso i programmi di riqualificazione, pur prevedendo anche interventi diretti e convenzionati. Si tratta di una legge che conferma la sua natura di strumento per la sistemazione o meglio per il miglioramento del territorio urbano come esistente; un'ottica diversa e nuova di sviluppo urbanistico più compatibile con l'ambiente poiché volto ad evitare un inutile consumo del territorio.

C) Cenni su altre esperienze regionali

Al fine di evidenziare come il cammino appena delineato sia comune a più regioni poiché manifesta una tendenza di pensiero urbano in espansione, appare utile evidenziare rapidamente alcune ulteriori esperienze regionali; i principi generali che sono normati, ci saranno utili per fondare alcune considerazioni finali.

In **Veneto**, la legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, pubblicata sul BUR del 9 maggio 2017, ed

entrata in vigore il 24 giugno 2017, promuove un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali ed ambientali; in particolare la nuova disciplina mira a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato (sempre in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050).

A livello di principi rileva l'assunto -art. 1, comma 1- secondo cui il *"suolo è risorsa limitata e non rinnovabile e bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la qualità della vita, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali nonché per la produzione agricola finalizzata non all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio"*.

A livello di classificazione degli interventi particolare rilievo nell'impianto normativo della legge riveste una distinzione più ampia di quella laziale tra: *i*) riqualificazione edilizia ed ambientale (art. 5); *ii*) riqualificazione urbana (art. 6 e 2, comma 1, lett. g), da attuarsi con piani urbanistici attuativi ovvero per comparti, in ambiti urbani degradati sotto l'aspetto edilizio, urbanistico, socio-economico e ambientale; *iii*) rigenerazione urbana sostenibile (art. 7 ed art. 2, comma 2, lett. h), da attuarsi - come l'ipotesi che precede e dunque dopo che il Piano di assetto territoriale (P.A.T.) ed il Piano degli interventi (P.I.) abbiano rispettivamente individuato gli ambiti urbani assoggettabili- attraverso programmi di rigenerazione presentati da soggetti pubblici o privati; *iv*) interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente, per l'utilizzo del patrimonio edilizio dismesso o inutilizzati non in zona agricola; interessante soluzione quest'ultima, per far fronte a situazioni para emergenziali temporanee, come la collocazione di extracomunitari inviati dall'Amministrazione centrale.

A tali fini, e per lo sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale, viene altresì istituito un fondo regionale per la rigenerazione urbana e per le spese di progettazione e demolizione delle opere incongrue.

Senza entrare nel dettaglio delle soluzioni, interessante è l'affermazione dei principi in **Friuli-Venezia Giulia** (L.R. del 9 settembre 2015, n. 107; *"Disposizioni in materia di varianti urbanistiche di livello comunale e contenimento del consumo del suolo"*). Il legislatore regionale, nel riaffermare la natura del suolo come *"bene comune e risorsa non rinnovabile"*, afferma la necessità di un suo utilizzo che tenga comunque conto delle esigenze di sviluppo di impresa e di crescita economica complessiva; a tal fine la via preferenziale è quella del recupero delle aree industriali e commerciali dismesse e il riuso del patrimonio edilizio esistente.

Della **Lombardia** e della sua L.R. del 24 novembre 2014, n. 31 (*"Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"*), si è fatto cenno; in essa viene affermato di orientare preferibilmente *"gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate"* nel rispetto di *"criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo del suolo"* (art. 1, comma 1). Rileva in particolare la definizione di rigenerazione urbana (art. 2, comma 1, lett. e) che è *"l'insieme coordinato di interventi urbanistico edilizi e di iniziative sociali, che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica, (...) la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero (...) di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità dell'ambiente umano"*.

La Regione **Puglia** è stata forse la prima ad adottare le *"Norme per la rigenerazione urbana"*, con la L.R. n. 21/2008, evidenziando come i requisiti per l'efficacia del processo di rigenerazione passi attraverso la partecipazione sociale, l'integrazione degli interventi (tra operatori, ma anche fra destinazioni e dimensioni fisiche, sociali ed economiche *"per rompere il circolo vizioso tra degrado*

fisico e disagio sociale”), il risanamento ambientale. I luoghi della rigenerazione -e questo è anche interessante- sono sì i contesti periferici e marginali nonché gli edifici dismessi, ma anche i centri urbani storici degradati ed abbandonati.

3. Conclusioni

Un quadro articolato ma omogeneo quello sin qui accennato, pur nelle sue peculiarità e che mira a risolvere -seppure non in via definitiva- le problematiche che si erano individuate come irrisolte nel secolo scorso. Se infatti è stata fornita dal legislatore regionale una risposta per l'individuazione degli ambiti ottimali di governo di territorio e la definizione dei rapporti fra i piani, la questione non affrontata rimane quella dell'individuazione di nuovi modelli di cooperazione e di raccordo.

Ciò che emerge è comunque un concetto di rigenerazione urbana che appare, in linea con la definizione di essa data dal rammentato disegno di legge C2039 (accennato in “premessa”) secondo cui per si intende *“un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, e socio economici nelle aree urbanizzate (...) che persegua gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito (...) in un'ottica di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi, di ri-trasformazione delle aree già edificate e di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di servizi”*. Una definizione che -se trovasse compimento in una legge statale- potrebbe uniformare ancor più le varie tendenze regionali sopra sinteticamente delineate, poiché *“l'utilizzo di formule retoricamente allettanti (...) non deve far dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede”* (così Cons. Stato, sez. IV, del 10 febbraio 2014, n. 616).

Guglielmo Gattamelata