

# RIGENERAZIONE URBANA, RESILIENZA, RE/EVOLUTION.

## PROFILI GIURIDICI

*di Pierluigi Mantini*

1. Introduzione; 2. Il programma di “rigenerazione urbana sostenibile”; 2.1 La “rigenerazione urbana”; profili teorici e interpretazioni; 2.2 La rigenerazione urbana tra “resilienza” e “re/volution”; 3. Principi nazionali delle materie e non principi fondamentali del governo del territorio; 4. La semplificazione amministrativa in materia urbanistico-edilizia ed ambientale; 4.1 Semplificazione urbanistica; 4.2 Superare i vecchi regolamenti edilizi comunali; 4.3 Le agenzie di semplificazione edilizia; 4.4 Riuso senza oneri. Le trasformazioni diffuse; 4.5 Semplificazione degli interventi di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Le grandi trasformazioni; 4.6 Il dialogo obbligatorio del sovrintendente con il progettista; 4.7 Certezza dei titoli edilizi e semplificazione amministrativa; 4.8 Testo unico delle norme antincendio; 4.9 Accelerazione dei programmi di R.I.U.S.O.; 4.10 Standard reali e prestazionali nel R.I.U.S.O.; 5. I principi di sussidiarietà e di concorsualità nel governo del territorio; 6. Nota finale sulla resilienza come re/evolution in Campos Venuti.

### 1. Introduzione

Il XXVIII congresso dell’Istituto Nazionale di Urbanistica<sup>1</sup>, muovendo dall’analisi dei grandi cambiamenti che riguardano la città, il suo territorio e la società che la popola<sup>2</sup>, ha evidenziato

---

<sup>1</sup> Il Congresso Nazionale dell’INU si è svolto a Salerno, 24-26 ottobre 2013, con il titolo “Città motore dello sviluppo del Paese”. Per la relazione di apertura del Presidente uscente Federico Oliva e altre informazioni vedi [www.inu.it](http://www.inu.it)

<sup>2</sup> “La città contemporanea, dove anche in Italia vive la maggioranza della popolazione (circa i 2/3), è una città ormai in buona parte porosa e discontinua, costituita da sistemi costruiti, semi costruiti e aperti, con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani di varia natura), che insieme formano un’offerta di gran lunga superiore a qualsiasi ragionevole domanda immobiliare, non solo pubblica ma soprattutto privata. Un aspetto, quest’ultimo, che pone anche il problema dei possibili usi temporanei con funzione anche di presidio e sicurezza contro il degrado urbano. La città contemporanea è caratterizzata da un grave stato di insostenibilità per la continua erosione di risorse ambientali richiesto dal suo metabolismo per gli effetti inquinanti e congestivi determinati da un modello di mobilità ancora troppo dipendente dalla motorizzazione privata e per l’enorme spreco energetico dovuto alle condizioni di gran parte del suo patrimonio immobiliare e alle modalità di uso del suolo indifferenti a tale problematica. (...) Un secondo cambiamento, più recente e reso più evidente dagli effetti della crisi ancora aperta, riguarda l’economia della città, con una caduta verticale del settore immobiliare dovuta all’impoverimento della popolazione ed alla crisi occupazionale, al restringimento del credito, ma anche alla sovrapproduzione degli ultimi decenni, che ha determinato un patrimonio edilizio tanto consistente quanto incapace di soddisfare una forte domanda abitativa ancora presente mentre si è ridotta anche la capacità produttiva delle città, in parte per la generale riduzione dell’occupazione (la crisi ha fino ad ora provocato la perdita di 1,3 milioni di posti di lavoro e la diminuzione del 9% della ricchezza delle famiglie e tre di valori negativi del PIL), che essendo relativa in buona parte al settore edilizio e a quello delle infrastrutture riguarda in modo specifico quella urbana. (...) Il terzo grande cambiamento che riguarda la città è quello ambientale. (...) L’eccessivo consumo di suolo agricolo e naturale non riguarda solo il paesaggio, ma problematiche ecologiche profonde, legate alla progressiva impermeabilizzazione dei suoli urbani e alla riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali aria e acqua; ma è anche causa, non secondaria, dei cambiamenti climatici in corso e quindi del conseguente frequente susseguirsi di eventi meteorologici estremi che espongono a rischi sempre più gravi le aree urbanizzate, rese fragili da scelte

tre temi centrali: a) la rigenerazione urbana come resilienza; b) la forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione; c) le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano.

Sono questioni fondamentali, come è evidente, che attraversano la riflessione disciplinare e la qualità delle politiche pubbliche, anche sotto il profilo giuridico.

Il dibattito è stato ricco di contributi, la direzione di marcia è quella giusta, l'INU potrà certo superare le difficoltà proprie delle organizzazioni culturali di tradizione, perseguendo l'innovazione nei contenuti e nelle forme, anche con l'ausilio di nuove energie e dell'apertura stabile, "in rete", con le associazioni professionali, del volontariato e dei mondi produttivi.

Proseguendo nell'impostazione data alla relazione nel precedente Congresso dell'INU (Livorno 2010), credo sia utile soffermarsi sulle "parole" che usiamo, spesso così visionarie e ricche di significati e di suggestioni.

Ma de-cidere vuol dire "tagliare" ed operare delle scelte è spesso difficile ma necessario.

## **2. Il programma di "rigenerazione urbana sostenibile"**

Sul programma R.I.U.S.O., acronimo di "rigenerazione urbana sostenibile", e le politiche di rigenerazione urbana inizia a consolidarsi una letteratura vasta sebbene ancora precaria negli esiti<sup>3</sup>.

Correttamente si sostiene che l'Italia, messi sotto controllo i conti pubblici e l'evasione fiscale, ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere garantendo un habitat migliore alle nuove generazioni. Per questo il CNAPPC ha chiesto al CRESME un rapporto di proposta comune con ANCE e Legambiente.

L'obiettivo principale, per dare competitività al Paese e attrarre gli investimenti, è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle 100 città italiane che ospitano il 67% della popolazione italiana, che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese stesso producendo l'80% del PIL, oltreché - con i suoi milioni di case frutto del risparmio degli italiani - la vera garanzia a fronte del debito pubblico. In Italia il 70% degli edifici ha oltre 40 anni ed è stato costruito nel dopoguerra con tecniche e materiali ormai a fine vita.

È indispensabile che il Paese si dia un piano strategico di rigenerazione urbana che ponga gli obiettivi di qualità urbana e architettonica, di risparmio delle risorse naturali ed energetiche, di efficienza e razionalizzazione della vita urbana.

Nel documento si sostiene che va perciò attivato un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile - sul modello del Piano energetico nazionale - che fissi gli obiettivi e ne deduca gli strumenti politici, normativi e finanziari. Gli obiettivi sono:

- la messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, vista la condizione degli edifici e ricordando che, nelle zone a rischio sismico, vivono oltre 24 milioni di persone e altri 6 milioni in zone a rischio idrogeologico. Bisogna anche rendere consapevoli i cittadini, anche dotando le case di un "libretto" che certifica le prestazioni, le condizioni e la "scadenza" delle medesime;

---

urbanistiche sbagliate, soprattutto quelle relative al sistema idrogeologico superficiale. In questa prospettiva rientra anche il tema del paesaggio e dei beni culturali, troppe volte considerati settoriali rispetto alla pianificazione ordinaria. (*Position Paper* in [www.inusalerno2013.it](http://www.inusalerno2013.it)).

<sup>3</sup> V. [www.tafterjournal.it/tag/rigenerazione-urbana](http://www.tafterjournal.it/tag/rigenerazione-urbana), in particolare n. 64/2013 nonché, *infra*, par. 2.2. Alla rigenerazione urbana è dedicata la rassegna URBAN PROMO, promossa dall'INU, Torino 6 novembre 2013.

- la drastica riduzione dei consumi degli edifici, energetici e idrici, così come del consumo del suolo, promuovendo "distretti energetici ed ecologici", se è vero che il consumo energetico negli edifici a uso civile, per il riscaldamento, raffrescamento e l'acqua calda sanitaria, è stato pari a 29,0 Mtep (milioni di tonnellate di petrolio equivalente) ovvero ad oltre il 20% del consumo totale;
- la valorizzazione degli spazi pubblici, la salvaguardia dei centri storici, del verde urbano, dei servizi di quartiere per ricondurre la vita quotidiana a un benessere normale oltre a investire sulla risorsa fondamentale del Paese, la cultura;
- la razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti per non sprecare inutilmente tempo, denaro e risorse ambientali;
- l'implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l'*home working*, riducendo così spostamenti e sprechi.

Le risorse disponibili "per fare" possono provenire:

- la messa a sistema delle risorse dei programmi comunitari sui quali l'Italia continua a procedere in modo irrazionale, senza la guida di una strategia complessiva e un'adeguata organizzazione;
- il riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città, dove gli investimenti sono scesi a meno di € 7 miliardi, a fronte dei 50 del programma francese: gli stessi investimenti in infrastrutture devono essere integrati con le politiche urbane, o diventano mero strumento di "occupazione" di breve respiro, incapaci di aumentare la competitività del Paese e la qualità dell'habitat;
- il risparmio derivante dalla messa in sicurezza degli edificati da terremoti ed eventi calamitosi derivanti dalla condizione idrogeologica, stimabile in 3 miliardi all'anno (dal 1944 al 2009 oltre 200 miliardi);
- la razionalizzazione dei contributi o incentivazioni pubbliche sull'energia già in essere, ora destinati a politiche settoriali fuori da un progetto sintetico e generale: dal 2006 al 2011 sono stati investiti 69 miliardi sul fotovoltaico, di cui 8,5 sono andati ai produttori esteri (Germania, Cina, Giappone). All'interno di un Piano di rigenerazione gli investimenti dovrebbero essere più razionalmente ripartiti tra risparmio e produzione energetica, tenendo conto che gli obiettivi 2020 comporterebbero, per sistemare il "colabrodo" del patrimonio edilizio italiano, una spesa di 56 miliardi;
- la messa a sistema degli investimenti privati pubblici per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, oggi condotte sulla scorta dell'emergenza e senza finalità né di ordine energetico, né coordinate in un disegno generale, per un valore complessivo nel 2011 di 133 miliardi; mettere a frutto le dismissioni del patrimonio pubblico per raggiungere gli scopi del Piano, facendone il volano delle trasformazioni urbane sostenibili; la creazione di strumenti finanziari ad hoc che mettano a reddito il risparmio energetico, idrico, sulla manutenzione e bonus volumetrici a fronte di un impatto ambientale vicino allo zero e di innovazioni tecnologiche utili all'efficienza delle città.

È singolare ma utile osservare che queste azioni non sono state realizzate nelle città italiane colpite di recente dal sisma, luoghi "ideali" di sperimentazione.

L'esito sarebbe quello di porre le condizioni per un risparmio complessivo a lungo termine delle risorse energetiche, naturali (acqua, terra) ed economiche degli abitanti delle città, creando così le premesse di sostenibilità del welfare abitativo; il rilancio dell'occupazione, aumentando la capacità di spesa dei cittadini, rianimando le casse dei comuni e aumentando l'efficienza delle città, favorendo lo sviluppo anche di altri settori; il miglioramento dell'habitat urbano, migliorando la sicurezza dei cittadini, riducendo le malattie connesse

all'inquinamento e allo stress, favorendo la socialità e perciò riducendo i fenomeni di delinquenza; la salvaguardia del patrimonio edilizio degli italiani e del patrimonio monumentale delle città, favorendo il turismo colto e l'educazione dei cittadini.

A fronte di obiettivi condivisi, da formalizzare in un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile, a livello centrale e periferico vanno create le condizioni e il contesto normativo per realizzarlo, ad esempio attraverso le seguenti azioni:

- nuovi programmi di riqualificazione urbana basati su "distretti energetici urbani", aree urbane all'interno delle quali cercare di integrare e valorizzare la domanda pubblica, gli incentivi energetici, la domanda privata di riqualificazione micro e interventi di riqualificazione di maggiore dimensione. In sostanza una sfida di progettazione e integrazione, che potrebbe delineare una nuova stagione di trasformazione urbana;
- i distretti fanno agio sulla riattivazione dei contratti di quartiere, utilizzabili ora come "contratti di eco-quartiere", a fronte di progetti avanzati e partecipati di sostenibilità ambientale e sociale, parametrati sulla base di standard ecologici elevati riguardanti gli edifici, gli spazi pubblici, la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'infrastrutturazione digitale; la cooperazione progettuale, economica e urbanistica tra pubblico e privato, connessa a una semplificazione responsabile e a una maggiore efficacia dell'azione amministrativa; la promozione dei concorsi di architettura, anche nel privato per incentivare l'innovazione progettuale, favorendoli con incentivi fiscali o volumetrici; l'attivazione, tramite legislazione statale e regionale, dei principi di compensazione e perequazione urbanistica, sulla fiscalità e gli incentivi. Nell'ambito della proposta complessiva sul RI.U.SO., si prevede di introdurre l'obbligo per le regioni di legiferare (entro un massimo di 12 mesi) affinché i comuni ridefiniscano le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello Stato passate agli enti territoriali quali caserme e altri immobili demaniali, comunque inseriti entro le perimetrazioni urbane. La norma, a giudizio dei proponenti, dovrebbe anche dettare i tempi massimi concessi ai comuni per individuare urbanisticamente le aree (residenziali e non) soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica. Si propone inoltre di stabilire norme incentivanti la maggiorazione sostanziale della fiscalità a carico della nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e invece defiscalizzare sostanzialmente il nuovo derivante da precise politiche e specifiche norme basate sulla sostituzione edilizia. Tale principio ovviamente è teso al fine del contenimento di consumo di nuovo suolo edificabile e la nuova norma potrebbe prevedere, inoltre, che i comuni entrino in possesso di una quota percentuale dell'incentivo urbanistico (volumetrico o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori. Coerentemente con la soluzione dell'invenduto tale quota diventa realisticamente valutabile sia in termini di bilancio che in termini di eventuale intervento edilizio di iniziativa comunale e inoltre conferisce capacità economiche ai comuni anche ai fini delle procedure progettuali urbanistiche formalizzate all'attuazione delle nuove politiche di sostituzione edilizia e urbanistica. Le incentivazioni sia volumetriche che di superficie, che fiscali, dovrebbero essere previste in misura diversificata a livello territoriale in base a criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico e idrico massivo, di emergenze sismiche o idrogeologiche, soluzioni in *house* del ciclo dei rifiuti. Si propone, inoltre, il ricorso al prevalente utilizzo di fondi da reperirsi nel privato o con istituzione di specifici eco-bond, con sinergia pubblico-privata, mediante l'introduzione di normative sulla trasferibilità dei diritti edificatori e la valorizzazione, ove esistente, del patrimonio demaniale dismesso, in grado di garantire il necessario volano alle singole iniziative. Gli strumenti finanziari innovativi possono essere in grado di mettere a reddito i risparmi derivanti dal RI.U.SO., in termini di risparmio energetico, idrico e dei costi di manutenzione, anche tenendo conto

del trend di aumenti di costo previsti nei prossimi 20 anni. Sono auspicati incentivi, quale una sostanziale defiscalizzazione con norma transitoria per gli alloggi nuovi invenduti negli ultimi 5 anni, al fine di incentivare la soluzione dell'invenduto che al momento blocca il mercato assieme ad azioni utili a rimettere in circolazione le centinaia di migliaia di locali sfitti, per rispondere al fabbisogno abitativo immediato.

L'innovazione di queste articolate proposte non è solo nei contenuti ma anche nell'approccio che vede protagonisti, insieme, architetti, costruttori, ambientalisti, comuni, camere di commercio. Ma è solo il primo passo di un lavoro sinergico tra la società civile, le istituzioni e il Governo<sup>4</sup>.

Su RI.U.SO. si sta cercando di “fare sistema” tra tutti coloro che possono rendere realizzabile il progetto: non solo CNAPPC e ANCE, non solo Legambiente, ma anche tutta la filiera delle costruzioni e chi da anni fa ricerca sul tema (ENEA, ADDIS, le università ecc.); ma soprattutto chi diventerà protagonista del progetto perché lo attiva, come le Regioni o l'ANCI, chi può fare da *playmaker* dell'iniziativa, come Cassa Depositi e Prestiti, l'Agenzia del demanio, le Fondazioni bancarie, la Banca Europea di Investimenti.

Al governo e al parlamento non vengono chieste norme "epocali" o rivoluzionarie, bensì la messa a punto, insieme, di un Piano strategico che utilizzi per lo più le norme esistenti, adattandole all'innovazione, creando il contesto politico ed economico per puntare dritti verso gli obiettivi e mettendo a disposizione le risorse finanziarie disponibili, fiscali e normative su un progetto ambizioso ma realizzabile.

Per fare tutto ciò non basta la sinergia tra politica, tecnici, impresa e finanza: serve la consapevolezza dei cittadini italiani sulle condizioni del loro *habitat*.

Da una ricerca CRESME risulta infatti che metà dei cittadini italiani ritiene di abitare in edifici sismicamente sicuri, mentre forse non più del 6% del campione vive in case progettate con criteri adeguati. Ovvero: su 24 milioni di italiani che vivono in zona sismica, 10 milioni credono di essere al sicuro in caso di terremoto.

Altrettanto può dirsi dell'inquinamento *indoor*, dove l'83,3% degli intervistati crede che la sua abitazione sia scevra da materiali nocivi, quando quasi tutti vivono in edifici anteriori al 1991, ovvero precedenti alle principali norme in materia per non dire dell'ignoranza delle condizioni statiche, sulla certificazione energetica o alle ancora alte percentuali di mancata certificazione degli impianti elettrici.

Poiché primo destinatario della rigenerazione urbana sostenibile è e deve essere il cittadino, occorre una “rivoluzione civile e culturale” affinché sia diffusa la consapevolezza della sicurezza dell'abitare e della condizione, anche patrimoniale, dell'immobile su cui si è investito e acceso lunghi mutui. Tanto più nel momento in cui cresce la tassazione sul patrimonio immobiliare. Il cittadino deve perciò sapere che gli edifici non sono eterni, che la manutenzione deve essere finalizzata *in primis* alla sicurezza e al risparmio di risorse, che la qualità e la sicurezza degli spazi pubblici sono un diritto.

Il “Piano nazionale della rigenerazione urbana sostenibile” non è solo strumento di sviluppo, di occupazione, di PIL: occorre riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani, rendendoli consapevoli delle condizioni abitative ma anche rispondendo alla loro richiesta di bellezza. Un quarto circa degli italiani (CRESME-Federcostruzioni, 2012) ritiene infatti che la qualità delle costruzioni sia riconducibile al concetto di bello.

---

<sup>4</sup> V. Mantini P. *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, pag. 99.

L'Italia ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere e garantire un ambiente migliore alle nuove generazioni.

L'obiettivo principale è quindi quello di rendere efficienti, sicure e vivibili le 100 città italiane che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese, oltretutto la vera garanzia a fronte del debito pubblico.

Ma, come ben si intende dai contenuti molteplici del programma RI.U.SO., sin qui richiamati, si tratta di una sfida di ben più ampio orizzonte e di notevole impegno.

## **2.1 La “rigenerazione urbana”; profili teorici e interpretazioni**

Dal punto di vista teorico, ci si interroga però sui contenuti ed i significati dell'espressione “rigenerazione urbana”.

Il tema della rigenerazione urbana è da qualche anno al centro delle politiche urbane in Europa e anche in Italia.

Un buon libro di Francesco Museo, intitolato *Rigenerazione urbana e sostenibilità*<sup>5</sup>, ricostruisce l'evoluzione delle politiche e delle pratiche urbane nelle città di Londra e Copenhagen mettendo in evidenza sia i processi di recupero delle aree industriali dismesse e dei tessuti degradati che le nuove tecniche di sostenibilità e di promozione del recupero ambientale ed energetico, non trascurando di valorizzare il rilievo delle forme di democrazia partecipata e dei processi decisionali inclusivi e condivisi.

In una interessante tesi di dottorato<sup>6</sup> si ricostruisce l'evoluzione del concetto di “riqualificazione urbana”, che possiamo assumere come archetipo della nozione di “rigenerazione”, e si osserva che fino a tutti gli anni Ottanta i dizionari di urbanistica o non riportano la voce “riqualificazione urbana” o la usano in modo indifferenziato come sinonimo di recupero, riuso, rinnovo, rigenerazione: la differenza emergerà in seguito, parallelamente all'emergere dei nuovi fenomeni territoriali e urbani, e di una contrapposizione tra diverse visioni della città e degli strumenti operativi.

Il Dizionario di Urbanistica di R. Barocchi nel 1982, infatti, non fa riferimento alla “riqualificazione”, limitandosi a descrivere i significati del “recupero”: il recupero urbano, infatti, che si definisce come il «riutilizzo a fini residenziali di edifici e tessuti urbanistici deteriorati», può essere perseguito per le seguenti ragioni:

- limitare l'espansione di aree edificate (risparmio di aree);
- riutilizzare strutture e infrastrutture (risparmio di attrezzature);
- risanare aree degradate;
- mantenere la popolazione in aree urbane in cui esiste già un tessuto sociale che verrebbe distrutto espellendo abitanti verso la periferia (risparmio di traumi sociali).

In queste accezioni è evidente la connotazione conservativa del recupero urbano, inteso forse in modo un po' schematico come espediente volto al risparmio di risorse.

Ancora nel 1992 G. Colombo, nel suo *Dizionario di Urbanistica*, non ritiene di includere la voce “riqualificazione urbana”.

Per “recupero”, invece, intende l'operazione di tecnica edilizia e urbanistica applicata a un edificio o un tessuto urbanistico ... per ritrovarne la disponibilità e rinnovarne l'utilizzazione.

---

<sup>5</sup> Cfr. Museo F. *Rigenerazione urbana*, Franco Angeli, I ed. 2009.

<sup>6</sup> V. Celestino S. *Riqualificazione urbana* in [www.urbanisticatre.uniroma3.it](http://www.urbanisticatre.uniroma3.it).

Compare invece il termine "rinnovamento urbano", nel quale si possono trovare alcune novità: *“Intervento urbanistico complesso consistente nella sostituzione sistematica e pianificata di volumi e edifici antichi con volumi e edifici nuovi per soddisfare nuovi bisogni della comunità e per corrispondere a nuove concezioni urbanistiche”*.

Osserva puntualmente l'Autore<sup>7</sup> che, sebbene prevalga il concetto di “sostituzione”, che non è certo nuovo nella cultura urbanistica italiana, i "nuovi bisogni della comunità" fanno pensare a un'azione volta all'aggiornamento del rapporto tra struttura urbana e necessità dell'utenza, nel senso di un adattamento della prima alle mutazioni della seconda: quasi una *rehabilitation*.

Finalmente, nel *Lessico urbanistico*, curato da D. Borri, compare una definizione di "riqualificazione": *“Attività pianificatoria, programmatica o progettuale, finalizzata al recupero di una valida dimensione qualitativa e funzionale in strutture urbane e/o edilizie - nell'insieme o in singole loro parti - compromesse da obsolescenza o da degrado”*.

A ben vedere, il termine non sembra ancora godere di una specifica autonomia: oltre al ricorso quasi tautologico al vocabolo 'recupero' (la riqualificazione è definita come un'attività di recupero), è evidente la somiglianza con la definizione precedentemente riportata di "rinnovamento urbano".

Il quale, nel “Lessico” viene descritto come segue: *“indirizzo di pianificazione urbanistica mirante a un recupero e a una rivalutazione complessiva degli ambienti urbani degradati e anche funzionalmente superati rispetto a sopravvenute esigenze sociali”*.

Anche se non associato esplicitamente alla riqualificazione, emerge il concetto della rifunzionalizzazione di parti di città, che segue nuove sopravvenute esigenze; torna quindi la necessità di riconferire una "nuova e migliore qualificazione", per rispondere a mutate circostanze esterne.

L'analisi dei mutamenti della scena e delle funzioni urbane è nota e consolidata<sup>8</sup>.

Riprendendo l'*excursus* in commento<sup>9</sup> è ben agevole osservare che la delocalizzazione delle industrie libera grandi contenitori di attività dismesse, a suo tempo collocati ai margini delle città e poi inglobati da queste: complessi industriali, caserme, mattatoi, aree ferroviarie, ospedali, grandi depositi e magazzini costituiscono perciò da un lato fattore di degrado per il progressivo abbandono; dall'altro sono potenzialmente appetibili dal mercato per le condizioni di posizione e accessibilità, assai più delle aree libere periferiche. Nella stessa ottica vanno inquadrati i temi della valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, come vedremo di seguito.

Ciò, viene correttamente osservato, pone il problema del 'conferimento di nuove funzioni' - quindi, della 'riqualificazione' - di interi pezzi di città e non solo delle aree su cui insistono i contenitori dismessi; e per continuare la simmetria con le definizioni in apertura, l'intero organismo urbano ha bisogno di essere aggiornato alle nuove esigenze di una città che non cresce quantitativamente, che ha mutato il proprio modo di produrre di lavorare e di impiegare il tempo libero, che vede nuovi attori socio-economici e nuovi motori di trasformazione - proprio come il lavoratore che si sottopone a un corso di aggiornamento per una "nuova e

---

<sup>7</sup> Celestino S., *op. ult. cit.*

<sup>8</sup> Mi permetto rinviare a Mantini P. in *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007 (a cura di Assini N. e Mantini P.).

<sup>9</sup> Celestino S. *op. loc. ult. cit.*

migliore qualificazione professionale". Nascono in questa scena le figure dei *developers* e delle SGR legate ai fondi immobiliari<sup>10</sup>.

Un altro studioso<sup>11</sup> propone un approccio diverso ed attuale teso a definire la riqualificazione come miglioramento della competitività, come ottimizzazione delle risorse e come aumento della produttività. In particolare si sostiene che uno dei grandi temi su cui si sono concentrati in anni recenti attenzione e impegno di amministratori, politici e investitori è stato quello della globalizzazione, quindi della competizione e della competitività e della convinzione che per fronteggiare con successo avversari agguerriti e senza molti scrupoli, dell'oriente o dell'occidente, alle città non restasse molto da fare, "portarsi a livello", rendersi capaci di attrarre capitali e attività.

La riqualificazione urbana è apparsa come uno degli ingredienti più importanti di questa strategia della concorrenza globale che aveva come similitudine quella delle imprese e delle economie nazionali.

L'*up-grading*, allora, cioè il 'salire di livello' avviene nello scenario della competizione globale tra le città; l'aumento di competitività va intesa come accresciuta capacità di attrarre turismo, di inserirsi nel circuito internazionale dei convegni, delle mostre, degli eventi sportivi o dello spettacolo, di proporsi come insediamento della nuova impresa ristrutturata, integrata, a rete, virtuale e snella, e delle sue esigenze di rappresentatività e di comunicabilità.

Le città hanno bisogno allora di *marketing*, di promozione dell'immagine, di un continuo rinnovo per reggere al ritmo delle trasformazioni: in una parola, hanno bisogno di 'riqualificarsi'.

Un altro approccio al tema<sup>12</sup> sottolinea l'aspetto della riqualificazione come 'ottimizzazione delle risorse', completando così il quadro del significato semantico del termine.

Già nel 1989 Carlo Aymonino poteva scrivere che "al contrario degli anni Sessanta, in tutte le maggiori città italiane vi è una forte disponibilità di finanziamenti pubblici e privati, diretti e indotti, che ormai hanno raggiunto cifre di migliaia di miliardi ... Vi è perciò una possibilità concreta di programmi e progetti complessi, nello spazio e nel tempo, cui però non corrisponde una capacità direzionale e decisionale adeguata da parte delle amministrazioni ai vari livelli".

Molte *new town* della globalizzazione sono figlie di questa euforia finanziaria che ora, con la lunga crisi economica, si è decisamente arrestata in Europa.

Naturalmente non mancano neppure gli scettici ed i detrattori della rigenerazione urbana<sup>13</sup> che vedono in queste politiche solo un disagio per gli originari abitanti dei quartieri degradati, analizzando in particolare le esperienze di Londra e di New York.

Questo *excursus* è appena sufficiente per introdurre ed illuminare il problema, che non è meramente accademico, di una corretta definizione dei significati (e dei contenuti) dell'espressione "rigenerazione urbana" che è sicuramente polisensa oltre che pluridisciplinare e che obbliga ad andare oltre le più frequentate e note nozioni di "recupero", "riuso" e anche "riqualificazione", intesa questa ultima come un'azione, pubblica e/o privata, che determina

---

<sup>10</sup> Mi permetto rinviare sul tema, *amplius*, a Mantini P. *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, op. cit., pp. 69 e ss.

<sup>11</sup> Ceccarelli, P., *Riflessioni sulla riqualificazione urbana*, in *Urbanistica* n. 115.

<sup>12</sup> Aymonino, C. *Fine dell'ideologia e dei modelli relativi*, in *Eupolis, La riqualificazione delle città in Europa*, Bari, Laterza, 1989.

<sup>13</sup> David Madden, docente di Sociologia e Programmazione Urbana alla London School of Economics, ha messo in luce il processo di "gentrificazione" legato alla rigenerazione urbana: "... la realtà è che la povertà viene solo spostata altrove" (*The Guardian*, 10 ottobre 2013).

un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto urbano o territoriale esistente.

## 2.2 La rigenerazione urbana tra “resilienza” e “re/volution”

Si è fatta strada, non solo nelle tesi dell'INU, l'idea della rigenerazione urbana come “resilienza”<sup>14</sup>.

La tesi di fondo è che “il futuro delle città dipende dalla nostra capacità di favorirne l'adattamento ai grandi cambiamenti in atto, ormai profondamente intrecciati: crisi ambientale non solo per la riduzione delle risorse, ma anche per il cambiamento climatico; crisi economica e sociale nei paesi di più antica industrializzazione e cresciuti sul *welfare*; crisi dello spazio urbano che le manifesta e le alimenta”.

Decrescita e crisi ambientale conducono a rivedere criticamente concetti, “convincimenti radicati e modi di intervento collaudati che appaiono già stressati: che la rigenerazione possa chiudersi entro la logica della ricostruzione e dell'*infilling*; che la densificazione possa riconsegnarci una città compatta; che la competizione tra città possa giocarsi attorno ad alcuni, pochi parametri quantitativi tutti riconducibili alla crescita; che la rigenerazione di attività e servizi catalizzanti e nodali, delle grandi funzioni di scala sovra locale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali...) possa risolversi decentrandoli; che infrastrutturazione significhi grandi opere e si riduca alla mobilità ... Sono solo esempi di convincimenti ancora assai poco scalfiti”. Secondo l'Autrice, peraltro protagonista di una rilevante esperienza in atto come assessore al Comune di Bologna, “si tratta, invece, di assumere con convinzione la prospettiva di una nuova forma della città contemporanea, ecologica e produttiva, costituita da pattern molto diversi per popolazioni, pratiche d'uso, economie, di individuare gli obiettivi operabili in questa fase, di mettere a punto gli strumenti rivedendo senza inibizioni quelli esistenti. Ciò vale per le città allargate, le città metropolitane e i sistemi urbani. E vale per gli insediamenti sparsi, quell'insieme informe, ma quasi sempre plurifunzionale, che la diffusione insediativa ci ha lasciato. Da concepire, gli uni e gli altri, come spazi abitabili che intercalano parti dense, dove prevale il costruito, e spazi aperti, che includono le tante forme del green. Un territorio dove la rigenerazione deve essere declinata senza indebite omologazioni per far incontrare domande e offerte”.

In sintesi, secondo questa teoria ben esposta da Patrizia Gabellini, il connubio tra politiche urbanistiche e politiche ambientali, a lungo ricercato negli anni, non è più sufficiente ma occorrono politiche di rigenerazione resilienti, «da trasformazione, riqualificazione e rigenerazione urbana a resilienza».

A ben guardare, questa teoria di “resilienza”, tutta basata sulle città ecologiche, le Agende 21, l'opposizione ai cambiamenti climatici, le *smart cities*, ha il merito di illuminare nuove centralità ma anche il limite di muoversi entro l'orizzonte degli adattamenti eco/bio/esistenziali alla decrescita.

Occorre chiarire che da tempo (mi limito a citare la Commissione Brundtland e la visione del *soft power* di J.S. Nye e J. Hillman) attribuiamo alla parola “crescita” un'accezione parzialmente negativa (per l'arbitrarietà dei parametri che trascurano le molteplici diseconomie esterne) preferendo ad essa la parola “sviluppo”, come comprensiva dell'equilibrio tra crescita economica, risorse naturali e diritti umani.

---

<sup>14</sup> Vedi, da ultimo, Gabellini P. *La rigenerazione urbana come resilienza*, [www.inusalerno2013.it](http://www.inusalerno2013.it)

Da tempo non abbiamo più il “mito della crescita” e la crisi non ci ha colto, in ciò, impreparati, neppure quando conveniamo sulla necessità di far crescere il PIL interno.

Ma per liberare risorse per lo sviluppo più che di tesi politiche di “adattamento” e di “autopromozione comunitaria”, abbiamo bisogno di una rigenerazione urbana che sia anche culturale, disciplinare, politica: abbiamo forse necessità di una rigenerazione intesa come “*revolution*” ossia come sviluppo positivo dei beni (immobili e naturali) di proprietà e comuni.

Più che di una “resilienza” come resistenza (alla crisi, alle catastrofi naturali, al consumo del suolo) dovremmo metterci nell’ottica (umana) della *devolution* ossia del ribaltamento del giro di cambiamento rispetto a molti materiali sedimentati nelle teorie disciplinari e nelle politiche.

Forse il pianeta Gaia si salverà da solo (secondo la tesi di James Lovelock) e forse no.

Ma personalmente avverto ancora l’esigenza di indugiare su “concetti stressati”, come semplificazione amministrativa e urbanistica concorsuale e sussidiaria. È uno stress-test del riformismo ancora necessario, vale la pena rilanciare la sfida e parlarne in concreto.

### **3. Principi nazionali delle materie e non principi fondamentali del governo del territorio**

Prima di proseguire, occorre soffermarsi solo un attimo ma in modo chiaro, sul tema della riforma del governo del territorio.

Sono state di recente offerte diverse letture, con una vasta gamma di posizioni, che vanno da chi sostiene ancora la sua necessità, a quanti ritengono che essa sia ormai superata da una serie di norme recenti sparse dal legislatore nazionale in leggi diverse (dalla parziale “liberalizzazione” degli standard, alle norme su compensazioni, consumo del suolo, ecc...).

Vi sono anche le posizioni intermedie di quanti ritengono utili almeno alcuni principi unitari delle materie che compongono la nozione “governo del territorio”.

Personalmente condivido quest’ultima posizione ma ad una condizione, che si tratti, appunto, di principi unitari delle materie.

Come ho avuto modo di rilevare<sup>15</sup> i “principi normativi devono essere il più possibile cogenti e non meramente ricognitivi delle trasformazioni introdotte dal legislatore regionale, e perciò principalmente riferibili alle competenze esclusive dello Stato previste dell’art. 117 Cost., comma secondo, in materia di proprietà, ordinamento civile, attività economiche e tutela della concorrenza, livelli essenziali dei diritti e delle prestazioni sociali, funzioni degli enti territoriali, nonché dell’art. 119, terzo comma, Costituzione, in tema di interventi speciali in materia di coesione.

Solo in tal modo si può evitare un *restyling* non meramente formale che, attraverso principi-quadro “deboli”, lascia irrisolti i principali nodi problematici rinviando ancora, per le soluzioni, alla disomogenea legislazione regionale.

A ben vedere, è tutta qui la vera sfida dell’innovazione che consiste nel superamento della caotica trama federalista in favore di principi unitari nazionali. Si tratta cioè di passare dalla mera enunciazione dei principi fondamentali del governo del territorio, ai sensi dell’art. 117 Cost., terzo comma, *ai principi unitari delle materie del governo del territorio*, di esclusiva e diretta competenza della legislazione statale, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, della Costituzione. Non una disamina dei parametri delle materie (paesaggio, ambiente, urbanistica, edilizia, ecc.) ma dei contenuti giuridici di esse, con riferimento al riparto delle competenze delineato dalla Costituzione. Naturalmente ciò può comportare, con senso pratico, un

---

<sup>15</sup> Mi permetto ancora rinviare a Mantini P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, op. ult. cit., pag. 160 e s.

accostamento dei “principi unitari” ai “principi fondamentali”, in relazione alle specifiche materie considerate”.

Ciò premesso, e alla luce di questi presupposti, è possibile concentrare l’attenzione sulle sole definizioni normative dei principi, recuperando a tal fine i migliori contributi della dottrina. Il dibattito è stato intenso, le proposte devono essere adeguate e devono riguardare:

- a) ordinamento civile, con riferimento ai contenuti della proprietà fondiaria, all’espropriazione, alla compensazione, alla perequazione, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione;
- b) tutela della concorrenza, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione, sviluppando l’ “urbanistica concorsuale”;
- c) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Costituzione, nozione che deve riguardare anche le prestazioni sociali degli edifici e dei tessuti urbani;
- d) determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e Città metropolitane, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. p), Costituzione, essenziale anche ai fini della *spending review* degli enti;
- e) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, competenza decisiva anche per la disciplina della riduzione del consumo del suolo;
- f) sistema tributario e fiscale, art. 117 Cost., comma 2, lett. F), leva essenziale per tutte le politiche sul territorio;
- g) equilibrio di bilancio e armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dei nuovi artt. 81 e 117 Cost., competenza ricca di implicazioni inesplorate, in particolare per semplificare la valorizzazione e la vendita del patrimonio pubblico;
- h) la sussidiarietà orizzontale, art. 118 Cost., che è il fondamento delle essenziali politiche di partenariato pubblico privato, decisive in materia urbanistica.

Sulla vitalità, troppo spesso trascurata, dei principi di sussidiarietà e di concorrenza diremo meglio oltre (v. *infra*, par. 5).

Ma già è possibile, alla luce di queste considerazioni, spingere oltre il nostro orizzonte per affermare che i tempi sono maturi per ripensare la categoria stessa di “governo del territorio” che è divenuta, nel tempo, troppo ampia e affollata da interessi differenziati<sup>16</sup>, pubblici e privati, fino al punto di configurarsi come un “sottogoverno” che insidia, per dimensioni oggettive e soggettive, il governo a competenza generale (*rectius*, i livelli di governo).

È giunto il momento di abbandonare la nozione stessa di “governo del territorio”, di destrutturarla, facendo emergere le materie che la compongono e ritrovando un più appropriato ed efficiente sistema di attribuzioni ad organizzazioni pubbliche e private.

Si può fare, certo, con la “riforma della riforma” del Titolo Quinto della Costituzione, ma, con un po’ di coraggio intellettuale, è già oggi possibile un diverso inquadramento concettuale e costituzionale delle materie, come si è tentato di mostrare.

---

<sup>16</sup> “...Una serie di attività (ad incidenza territoriale) e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest’ultima e imputate a soggetti o ad organismi espressamente preposti dalla legge alla loro cura” Cerulli Irelli V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p.441

Su queste materie sono possibili e necessari principi nazionali unitari, non principi fondamentali destinati al ... buoncuore ed alla buona volontà dei legislatori regionali.

#### **4. La semplificazione amministrativa in materia urbanistico-edilizia ed ambientale**

La semplificazione amministrativa è necessaria, il diritto amministrativo deve tornare ad essere, come nelle origini, un diritto di garanzia dei cittadini dagli abusi del potere. Oggi vi è piuttosto la percezione contraria<sup>17</sup>.

Il governo del territorio, nella pluralità delle sue accezioni già definita dalla Corte Costituzionale nelle sentenze del 2003, resta uno dei settori a più intensa regolazione normativa e amministrativa, anche per la presenza di valori e interessi differenziati e il sovrapporsi di una pluralità di attori e decisori. Una regolazione spesso avvertita come eccessiva, insopportabile, ingiusta.

La prima semplificazione necessaria sarebbe quella normativa a partire da una legge unitaria di principi delle materie di competenza statale (art. 117 Cost., comma 2°) ossia ordinamento civile (regime delle proprietà), ecosistemi, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, superando la logica dei principi fondamentali (art 117 Cost., comma 3°) che rinvia ad altra legislazione regionale e/o attuativa. Sarebbe in tal modo possibile innovare e semplificare, superando la legislazione stratificatasi dal 1942 in poi.

È un punto essenziale poiché nella logica, spesso ingiustificata, dei “principi fondamentali” si è arenata ogni riforma nel passato. La revisione del titolo Quinto della Costituzione è certo necessaria ma, *stricto iure*, non sempre indispensabile.

La seconda semplificazione è quella degli enti preposti, risolvendo sovrapposizioni ed una governance eccessivamente affollata: il superamento delle province è in corso ma non è la sola riforma in tal senso.

La terza semplificazione è quella organizzativa e digitale: molto è stato avviato nei tempi più recenti ma occorre proseguire (ad esempio, sorvegliando la concreta attuazione della presentazione dei progetti e degli elaborati su supporti informatici).

Sulla semplificazione amministrativa (atti, procedimenti, termini) ormai molto è stato detto e fatto, con risultati ancora modesti e disomogenei sul territorio nazionale (DIA, SCIA, SUAP ecc.).

Per queste ragioni si è ritenuto<sup>18</sup> di collaborare alle politiche di semplificazione amministrative in atto, su iniziativa del Governo, apprezzandone appieno gli intenti e

---

<sup>17</sup> Non è evidentemente possibile della sterminata bibliografia in tema di semplificazione. Ad ogni modo, senza pretesa di completezza, si rinvia a Cassese, S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 699 ss.; Cerulli Irelli, V.-Luciani, F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in Dir. amm., 2000, 627 ss.; De Pretis D., *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in Riv. giur. urb., 2007, 337; Mantini P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico, op. ult. cit.*, pag. 50; Merusi, F., *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in Nuove autonomie, 2008, 335 ss.; Morbidelli G., *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in Riv. giur. urb., 1998, 304. Paparo S., *Per una semplificazione di risultato*, in La tela di Penelope (Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica), a cura di A. Natalizi e G. Tiberi, Bologna, 2010, 235 ss. Rangone, N., *La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative*, in www.treccani.it, 2010; Salvia, F., *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in Nuove autonomie, n. 3-4/2008, 447 ss.; Sandulli, M.A., a cura di, *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005; Sciullo, G., a cura di, *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008; Torchia, L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in Giorn. dir. amm., 1997, 675 ss.; Torchia, L., *Le tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in Dir. amm., 1998, 385 ss.; Vesperini, G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 654 ss.;

concentrando le proprie proposte su alcuni specifici punti, ritenuti innovativi e strategici per favorire la ripresa della crescita nel rispetto dei valori comuni.

Sulla materia ambientale il recente disegno di legge del ministro D'Alia prevede un'ampia delega, che può costituire una positiva occasione di innovazione. Abbiamo pertanto concentrato le nostre proposte sulle principali criticità presenti in materia urbanistica ed edilizia.

#### **4.1 Semplificazione urbanistica**

Tutte le più recenti proposte di riforma urbanistica, e le leggi approvate da diverse Regioni, contengono il principio del superamento del “vecchio” PRG del 1942 in favore del PGT, Piano di governo del Territorio, che si articola in un documento direttore o strategico e in piani di intervento operativi, variamente denominati.

È un mutamento di filosofia molto rilevante ma ciò che qui interessa evidenziare è che viene meno l'efficacia prescrittiva e regolatoria *erga omnes* del PRG e solo i piani operativi, suscettibili di trasformazioni sostenibili e concrete, hanno efficacia conformativa delle proprietà.

In sostanza non più migliaia di vincoli (con conseguenti espropri, varianti, ecc.) ma solo quelli strettamente necessari agli interessi nell'ambito di un piano strategico.

Si tratta di una semplificazione sostanziale, ormai sperimentata da anni con successo in molti Comuni e Regioni, che dovrebbe diventare un principio nazionale anche per garantire pari opportunità e regole alla proprietà e all'impresa.

Se non si ritiene possibile un inquadramento della norma ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, nondimeno è necessario spingere i legislatori regionali<sup>19</sup> nella stessa direzione.

---

<sup>18</sup> Le proposte nascono nell'ambito di un lavoro seminariale, promosso dal consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, svoltosi a Roma, nei mesi di settembre ed ottobre 2013.

<sup>19</sup> «1. Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, le leggi regionali, nel disciplinare gli strumenti della pianificazione locale, comunale o intercomunale prevedono:

a) una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;  
b) una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;  
c) una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

2. Le componenti operativa e regolamentare della pianificazione possono essere oggetto di uno solo o di distinti strumenti di pianificazione.

3. Nella componente strutturale della pianificazione:

a) sono recepiti i vincoli ricognitivi previsti da leggi e da piani di settore e possono essere individuati altri valori territoriali meritevoli di tutela, eventualmente proponibili agli enti competenti per il riconoscimento di ulteriori vincoli ricognitivi;

b) sono indicate le scelte di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente, nonché le principali trasformazioni urbanistiche e le necessarie dotazioni infrastrutturali, perseguendo l'obiettivo del contenimento dell'uso del suolo non urbanizzato, della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del rinnovo urbano, nonché le scelte fondamentali relative al sistema insediativo e infrastrutture da tutelare e da valorizzare;

c) sono indicati i carichi insediativi minimi e massimi da rispettare in sede di pianificazione operativa;

d) sono indicate le modalità di attuazione delle regole generali della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche di cui all'articolo 3.

4. Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione non hanno efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali e fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità anche ai fini fiscali.

5. La componente operativa della pianificazione, relativa alle trasformazioni urbanistiche:

a) approfondisce e sviluppa le scelte fondamentali della componente strutturale;

## 4.2 Superare i vecchi regolamenti edilizi comunali

I regolamenti edilizi comunali, previsti da una norma della legge urbanistica del 1942, hanno perso la loro funzione originaria e devono essere superati perché costituiscono una fonte di inutile complessità burocratica e, talvolta, di abusi.

A ben vedere, le norme procedurali (permesso di costruire, D.I.A., S.C.I.A.) sono direttamente disciplinate dalla legge, quelle di sicurezza e igiene anche, gli immobili soggetti a vincolo hanno tutele speciali, e si potrebbe continuare.

Che bisogno c'è di oltre ottomila regolamenti edilizi, spesso differenti tra loro?

Una seria azione di semplificazione è costituita dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli edifici attraverso una norma tecnica nazionale, uguale per tutti: 1 non 8.000 e più, quanti sono i comuni italiani.

Ciò peraltro favorisce la migliore conoscibilità delle norme, la loro qualità la concorrenza, e non impedisce comunque ai comuni di deliberare particolari condizioni e tipologie coerenti con i luoghi.

Occorre correttamente inquadrare questa azione nell'ambito dell'art. 117, comma 2, Costituzione, sotto il profilo dell'ordinamento civile delle proprietà, della concorrenza e della garanzia dei livelli essenziali di prestazioni degli edifici<sup>20</sup>.

## 4.3 Le agenzie di semplificazione edilizia

Si tratta di un'innovazione (le agenzie) organizzativa nel rapporto tra la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese, che mira a semplificare le relazioni tra questi soggetti, rendendole più efficienti, chiare e meno costose<sup>21</sup>.

---

b) individua, in coerenza con quanto indicato nella componente strutturale, le aree e gli interventi di trasformazione del territorio da promuovere nell'arco temporale determinato dal comune che, comunque, non deve risultare superiore a cinque anni, equivalenti al mandato istituzionale del sindaco; trascorso tale termine, qualora non sia stata stipulata almeno la convenzione relativa all'intervento di trasformazione, le conformazioni edificatorie e gli eventuali vincoli ablativi perdono ogni efficacia;

c) individua, anche in relazione alle scelte relative alla programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi occorrenti al fine di promuovere le necessarie dotazioni territoriali di opere e di servizi e imposta i vincoli, anche ablativi, conseguenti a tale individuazione.

6. La componente regolamentare della pianificazione relativa ai sistemi insediativi esistenti disciplina i tessuti urbani esistenti e gli interventi, anche di completamento, in essi ammissibili, nonché le aree agricole da conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale non interessate da trasformazioni urbanistiche; le relative previsioni hanno efficacia conformativa ai fini edificatori fino a nuove diverse conformazioni.»

Il testo proposto, perfettibile, è quello che ha avuto il maggior riscontro nei lavori parlamentari del Comitato Ristretto presso la Commissione VIII della Camera dei Deputati

<sup>20</sup> «All'art.4 comma primo del Testo unico dell'edilizia, approvato con DPR n. 380 del 2001 è aggiunto il seguente comma:

“I regolamenti edilizi comunali, decorso il centottantesimo giorno dalla entrata in vigore della presente legge, sono sostituiti dal Regolamento dei livelli essenziali di prestazione degli edifici, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti d'intesa con i Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente sentiti gli Ordini Professionali competenti, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 9bis del 38/2001 come modificato dalla legge 134 del 2012.

Il comma 1-ter dell'art 4 del Testo unico dell'edilizia, approvato con DPR n. 380 del 2001 è soppresso”».

Il riferimento primario delle agenzie fonda le sue ragioni giuridiche direttamente nella Carta Costituzionale. In particolare, all'articolo 118, si legge: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Questa formulazione è stata introdotta, come noto, con la riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, con l'intento di promuovere idee ed azioni, formulate da soggetti privati, a favore dell'intera collettività. E' un'evoluzione del concetto di azione pubblica che, nel passato, è stata sempre attribuita a soggetti appartenenti direttamente alla pubblica amministrazione. Con la formulazione attuale è possibile ricorrere a soggetti privati, utilizzando meccanismi di mercato: si possono aprire "agenzie di semplificazione edilizia" nelle principali città sulla base dello slogan "meno certificati, più certificatori".

La definizione più aderente per le agenzie delle imprese, è quella di enti tecnici di assistenza, che svolgono funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi.

La legislazione recente ha sviluppato gli istituti della DIA e della SCIA per far certificare ai professionisti tecnici la conformità di numerose tipologie di interventi edilizi. Si tratta di una logica propria dell'amministrazione sussidiaria, ove i professionisti assumono funzioni di incaricati di pubblico servizio, sostituendosi alla P.A.. Gli Architetti italiani, come le altre professioni tecniche, si sono assunti di buon grado questa responsabilità, per contribuire alla semplificazione e alla efficienza amministrativa.

#### **4.4 Riuso senza oneri. Le trasformazioni diffuse**

Attualmente molti comuni, applicano ingenti oneri di urbanizzazione per interventi di cambio di destinazione d'uso, senza o con opere interne che non modificano sagoma e volumi, determinata dalla realizzazione di opere a carico pubblico.

Tecnicamente, si tratta di un prelievo che dovrebbe avere natura fiscale (secondo il canone della progressività ex art 53 Cost.), a cui non corrisponde una adeguata controprestazione e che ha invece l'effetto di frenare moltissimo il riuso aumentandone in modo ingiustificato i costi.

Dunque la prima misura necessaria per una concreta politica di rigenerazione urbana consiste nell'abbattimento dei freni e degli oneri ingiustificati per il riuso urbano che, di per sé, genera valore e sviluppa l'economia e il lavoro.

Nella stessa direzione va la riduzione della metà degli oneri per gli interventi di edilizia sostitutiva sempre più diffusi, anche in funzione del risparmio energetico e della sicurezza antisismica<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> «I Comuni provvedono all'attuazione della semplificazione amministrativa nell'attività edilizia, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui l'art. 118 della Costituzione, anche attraverso gli sportelli unici per le attività produttive e gli sportelli unici per l'edilizia, avvalendosi della collaborazione delle Camere di commercio e dei Consorzi delle aree di sviluppo industriale e stipulando appositi accordi di collaborazione con le Associazioni imprenditoriali del territorio e gli Ordini Professionali».

<sup>22</sup> «All'art. 17 del DPR 6 giugno 2001 n. 380 è aggiunto il seguente cpv.

“Non sono dovuti il costo di costruzione né gli oneri di urbanizzazione, al fine di favorire il riuso e la semplificazione amministrativa per gli interventi di mutamento di destinazione d'uso senza opere o con opere interne, anche se determinano aumento di superficie senza modifica della sagoma e dei volumi, a condizione che non sia dimostrato dal Comune, entro 30 giorni, un rilevante aggravamento dell'impatto urbanistico.”

“Gli interventi di riuso nell'ambito della ristrutturazione edilizia non comportano adeguamento degli standard urbanistici.”

#### **4.5 Semplificazione degli interventi di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Le grandi trasformazioni**

La dismissione del patrimonio pubblico immobiliare, previa valorizzazione, è diventata un capitolo fondamentale della politica economica e di bilancio dell'Italia. Un impegno scritto nelle manovre economiche presentate ai mercati e all'Europa per il risanamento del nostro Paese.

Vi è stato, in questi mesi, un intenso lavoro legislativo che ha prodotto norme specifiche e un ottimo *start up* da parte dell'Agenzia del Demanio che ha promosso seminari con gli *stakeholders* in varie città, strutturato programmi e format entro cui indirizzare la collaborazione pubblico-privato, definito linee di azione per una vasta mobilitazione degli attori territoriali, a partire dalle intese con l'ANCI.

E' infatti evidente che, anche in virtù dei trasferimenti dei beni del patrimonio pubblico dallo Stato agli enti locali, previsti dai decreti intitolati al cd. "federalismo demaniale", sono gli enti locali i principali protagonisti di questa nuova stagione, sia per quanto concerne i beni immobili propri che quelli trasferiti dallo Stato.

Occorre però essere più efficienti e attrattivi per gli investitori, soprattutto stranieri e superare alcune questioni irrisolte.

La prima, che appare evidente, è di natura economica e consiste nel fatto che in epoca di crisi e di risorse scarse gli investimenti, e gli investitori disponibili, possono risultare anch'essi scarsi e le dismissioni poco convenienti. A tal proposito, è appena opportuno sottolineare che le dismissioni, intese come vendite, devono essere precedute da almeno due fasi preliminari: la dichiarazione pubblicistica che il bene immobile ha perduto il carattere di stretta strumentalità per il soddisfacimento dell'interesse o servizio pubblico; la fase della riconversione e della valorizzazione del bene al fine di una destinazione più attuale ed economicamente efficiente, nel quadro di un contesto sociale, territoriale, ambientale e architettonico, caratterizzato da un miglioramento qualitativo.

Dunque, non solo una vendita *sic et simpliciter* del bene (salvo rari casi), ma un'attività più complessa di valorizzazione che renda conveniente la vendita finale sia sotto il profilo dei ricavi economici e sia sotto il profilo della riqualificazione urbana e dello sviluppo economico.

Questo punto di partenza, ineludibile, apre altri due temi.

Il primo è quello delle regole della valorizzazione; il secondo è quello degli strumenti. Si può osservare che, se il programma nazionale di valorizzazione e dismissione degli *asset* pubblici, che è frutto di una grave emergenza economica e punto di forza della contabilità dello Stato, si svolge secondo le regole ordinarie del governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, della relativa legislazione comunale e delle prassi e delle regole dei PRG o PGT comunali, allora è prevedibile che i processi di implementazione saranno lunghi, complessi, e, nel migliore dei casi, eterogenei e assai diversi da caso a caso, da territorio a territorio.

Ed infatti, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale (v. Corte Cost. n. 340/2009), che ha più volte ricordato i confini del governo del territorio che assegnano allo Stato solo la

---

«Per favorire il riuso gli interventi di edilizia sostitutiva corrispondono costo di costruzione e oneri di urbanizzazione, se dovuti, ridotti della metà.»».

competenza sui principi fondamentali delle materie incluse nel terzo comma dell'art. 117 Cost., sarebbe necessario più coraggio da parte del legislatore, e dei principali attori, nella direzione di classificare le politiche di dismissione e valorizzazione come politiche di competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del coordinamento della finanza e della contabilità pubblica e dei principi di concorrenza.

Questo mutamento di inquadramento si impone alla luce del nuovo testo dell'art. 81 Costituzione e della legislazione relativa. Si tratta di un cambiamento molto rilevante, anche perché "l'armonizzazione dei bilanci pubblici" è ora di competenza esclusiva dello Stato.

Ciò non vuol dire prevaricare, o non tener in conto, le prerogative delle Regioni e, soprattutto, delle autonomie locali. Al contrario, vuol dire sostenere la semplificazione amministrativa al servizio dei principi nazionali ormai consolidati nel governo del territorio.

Ciò consente, come proponiamo<sup>23</sup>, di far deliberare dai consigli comunali (provinciali e regionali) titolari dei beni, l'elenco degli immobili da valorizzare e dismettere e, nel contempo, di liberalizzare le principali destinazioni d'uso. E quindi, come proponiamo, di poter aprire alle proposte del mercato, sulla base di un progetto preliminare o di massima, il confronto sul miglior progetto di valorizzazione realizzabile, in forza del rendimento finanziario e della sostenibilità e della qualità del progetto<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Liberalizzazione delle destinazioni d'uso degli immobili da valorizzare e dismettere: «“In modifica dell'art. 33 bis del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, gli enti proprietari individuano con delibera consiliare gli immobili oggetto di procedura di valorizzazione e dismissione.”

“Tale deliberazione ha valore urbanistico di liberalizzazione delle destinazioni d'uso degli immobili, allo scopo di conseguire gli effetti del bilancio utili al rispetto degli impegni finanziari assunti dallo Stato, ai sensi dell'art.81 della Costituzione.”».

<sup>24</sup> Procedimento di scelta delle SGR nel rispetto del principio di concorrenza: «“1.In applicazione dell' art. 33 bis del D.L. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, nella legge 111 del 15 luglio 2011, la selezione della Società di gestione del risparmio cui affidare la gestione o valorizzazione degli immobili da apportare ai fondi comuni di investimento con le modalità previste dal medesimo articolo deve avvenire secondo le seguenti disposizioni che costituiscono principio fondamentale della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., in materia di tutela della concorrenza.

2. Le SGR dotate di specifiche competenze nel settore dello sviluppo e della valorizzazione immobiliare possono presentare proposte relative a progetti di utilizzo o di valorizzazione al comune o all'ente pubblico proprietario di beni oggetto di dismissione da apportare nei fondi comuni di investimento immobiliare entro 60 giorni dalla pubblicazione del piano delle alienazioni e dismissioni di cui all'art.58 comma 1, del D.L. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge 133 del 6 agosto 2008 e s.m.i.

3. L'ente proprietario, previa verifica dei requisiti soggettivi, tecnici e professionali della SGR e dopo aver esperito il confronto concorrenziale con eventuali altre proposte presentate sullo stesso bene immobile, seleziona il progetto di utilizzo o di valorizzazione ove ritenga la proposta di pubblico interesse e idonea a garantire un congruo utilizzo o una corretta valorizzazione.

4. Con l'atto di selezione della proposta, da adottare entro 60 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma precedente, la SGR proponente assume la qualifica di promotore. L'ente pubblico proprietario del bene, sulla base della proposta adottata, avvia entro i successivi 60 giorni una procedura di selezione delle SGR cui affidare il servizio di gestione o valorizzazione utilizzando la procedura negoziata di cui all'art. 56 del 10 D.lgs.163/2006 e successive modifiche e integrazioni, cui è invitato obbligatoriamente il promotore.

5. La proposta del promotore è posta alla base della procedura negoziata e la Commissione giudicatrice istituita dall'Ente proprietario, dopo aver valutato la sussistenza in capo ai partecipanti dei requisiti previsti per il promotore, dovrà valutare i progetti di utilizzo e valorizzazione presentati, sulla base dei seguenti criteri:

- a) requisiti tecnici, finanziari e reputazionali dei partecipanti;
- b) esperienza maturata nella valorizzazione immobiliare;
- c) sostenibilità, amministrativa, urbanistica e ambientale del progetto;
- d) rendimento dell'investimento.

6. La scelta della SGR affidata deve avvenire con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base dei criteri sopra enunciati. Se il promotore non risulta affidatario può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione finanziaria, il diritto di prelazione e divenire così aggiudicatario ove impegni

In sostanza le politiche di dismissione e valorizzazione immobiliare potranno svolgersi, più efficacemente, nell'ambito di nuovi principi nazionali di semplificazione amministrativa e di urbanistica concorsuale.

Ebbene, pensare di attuare un programma nazionale di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, che è essenziale ed urgente per la finanza e la contabilità dello Stato, gli impegni internazionali ed europei, per il rispetto della par condicio concorsuale, attraverso la molteplicità delle regole e dei procedimenti amministrativi dell'urbanistica regionale e locale è un po' come inserire un nuovissimo software in un vecchio hardware: il rischio è che non gira, non si legge, non funziona. Se ogni operazione di dismissione e valorizzazione di un singolo bene immobiliare deve essere trattata al pari di una comune trasformazione urbanistica è assai probabile che i tempi decisionali saranno lunghi e incerti, gli interessi locali e quelli della mediazione politica prevalenti, gli effetti ben diversi da comune a comune, in sostanza non si creeranno le condizioni per attrarre investitori e *developers* qualificati.

Se si pensa di procedere con un metodo classico, di tradizione, sostanzialmente dirigista, secondo cui è il comune o l'ente proprietario che stabilisce come trasformare una caserma dismessa o un ospedale in disuso o un mercato sulla costa non più attuale, attraverso piani e varianti, modifiche di destinazione d'uso e di indici planovolumetrici, piani attuativi, procedure finali di vendita, di convenzioni e atti di controllo edilizio, avremo una più che probabile difficoltà di attuazione e, soprattutto, una forte distanza dalla finanza e dagli operatori di mercato che devono "ricollocare" il bene immobiliare trasformato per una nuova ed attuale destinazione funzionale ed economica.

In altri termini, il progetto di valorizzazione deve nascere dal mercato: nessuno acquisterebbe una caserma dismessa o un faro se non sa cosa farne, a meno che non si tratti di un... "signore della guerra" o di un nostalgico ed eccentrico miliardario.

Ai Comuni, e ai soggetti pubblici proprietari del bene, compete la "liberalizzazione" delle destinazioni di uso nello stesso atto ricognitivo dei beni da dismettere, con effetti urbanistici, e l'indicazione di un'idea di massima o di un progetto preliminare; le SGR o i *developers* interessati, potranno presentare secondo le regole del *project financing* mutate dal d.lgvo 163 del 2006, e adattate ai servizi finanziari, un progetto di valorizzazione che sarà scelto dalla P.A., con criteri tecnici di trasparenza, e posto in un confronto concorsuale, entro un termine dato, con altri eventuali progetti.

È una prospettiva più efficiente e semplificata, che meglio può essere sorretta da una norma statale, senza alcuna compromissione delle prerogative costituzionali delle Regioni anche alla luce del nuovo art. 81 Costituzione. In questo modo si può garantire, nel contempo, il quadro delle esigenze pubbliche, la rapidità delle decisioni, la creatività delle soluzioni finanziarie e di mercato, in una dimensione di trasparente competizione. Si favorisce la possibilità che progetti e investimenti nascano "dal basso," dal mercato dei servizi e dalle professionalità, e non siano solo imposti "dall'alto" delle Pubbliche Amministrazioni, spesso prive del necessario *know-how* e di risorse sufficienti.

---

formalmente ad adempiere alle obbligazioni contrattuali medesime condizioni proposte della SGR provvisoriamente aggiudicataria.

7. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha comunque diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese effettivamente sostenute per la predisposizione della proposta nei limiti non superiori allo 0,2% del valore. Se il promotore esercita prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese negli stessi limiti sopra indicati».

Anche la *spending review*, faticosa ma necessaria politica di contenimento dei costi inutili e di razionalizzazione della spesa pubblica, potrà in tal modo giovare, in campo immobiliare, di procedure efficaci e innovative, di risultati concreti non solo scritti nelle carte.

Naturalmente sarà a tal fine indispensabile il ruolo di coordinamento e di *partnership* degli enti locali e degli operatori svolto dall'Agenda del Demanio, con le sue risorse tecniche e professionali.

Ma senza la cultura della *soft administration* e dell'urbanistica concorsuale si rischierebbe un fallimento, impossibile da sopportare nel rigoroso impegno di governo per il risanamento e la crescita del Paese.

#### **4.6 Il dialogo obbligatorio del sovrintendente con il progettista**

Le modifiche proposte consentono di realizzare finalmente in Italia una condizione molto diffusa in Europa ossia il dialogo obbligatorio tra Sovrintendente, che si deve sempre esprimere in Conferenza dei Servizi con le altre amministrazioni pubbliche, e il progettista.

Il potere delle Sovrintendenze non può essere autocratico, unilaterale e "solitario". La tutela speciale del vincolo e dell'immobile o dell'interesse protetto deve avvenire nel confronto amministrativo e disciplinare con le altre PP.AA e con il progettista<sup>25</sup>.

Difficilmente l'esame si risolve con un mero SI o un NO: in genere, è attraverso modifiche e prescrizioni progettuali che si tutela l'interesse nell'equilibrio con gli altri valori.

Si facilita in tal modo la soluzione di uno dei grovigli burocratici più complessi consentendo la valutazione degli interessi differenziati sulla base di un confronto trasparente sul piano disciplinare ed amministrativo, con notevole risparmio di tempi.

#### **4.7 Certezza dei titoli edilizi e semplificazione amministrativa**

Uno dei maggiori problemi che frenano gli investimenti esteri e generano complessi e diffusi contenziosi, è costituito dalla incertezza dei titoli abilitativi.

Che anche a distanza di molto tempo dal rilascio del permesso di costruire si possono presentare ricorsi dinanzi al giudice amministrativo, con le relative e convergenti incertezze dei gradi di giudizio, molti sono scoraggiati nell'investire perché i tempi di realizzazione, già gravati dalle procedure burocratiche, diventano imprevedibili e insopportabili in una fase di difficile e oneroso accesso al credito.

Risulta pertanto necessario introdurre la regola secondo cui, nell'epoca dell'accesso informatico alle informazioni e della conoscenza digitale, il Comune sia obbligato a pubblicare sul proprio sito non solo il permesso di costruire o la denuncia di inizio attività ma anche gli elaborati progettuali identificativi dell'intervento approvato, che comunque il progettista deve fornire anche su supporto informatico.

---

<sup>25</sup> «All'art. 14 ter, comma 3 bis della legge 241/90 e s.m.i., sono apportate le seguenti modifiche: dopo le parole "autorizzazione paesaggistica" sono aggiunte le seguenti: "e architettonico monumentale e archeologica"; dopo le parole "conferenza di servizi" sono sopresse le parole "ove convocata"; sono aggiunte in fine, le seguenti: "previo contraddittorio in presenza del progettista, indicando le prescrizioni o le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso"».

In tal modo, superando prassi anacronistiche e assai dannose, si può stabilire il principio secondo cui la legale conoscenza del titolo abilitativo e del progetto si ha nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione degli atti nel sito web del comune, segnalato sul sito di cantiere.

Da quella data certa decorre il termine di sessanta giorni per eventuali azioni di annullamento, restituendo certezza ai diritti e ai lavori.

In tal senso, per introdurre una presunzione *iuris et de iure* di conoscenza del provvedimento potenzialmente lesivo, è sufficiente una modifica puntuale del codice del processo amministrativo.

#### **4.8 Testo unico delle norme antincendio**

Si è stratificata nel tempo una normativa tecnica caotica e non agevolmente conoscibile in materia di autorizzazione antincendio, di prevalente competenza dei vigili del fuoco. A ciò si aggiunge la presenza di prassi disomogenee nell'interpretazione e nei controlli delle certificazioni professionali (nulla osta provvisorio) introdotte dalla recente riforma<sup>26</sup>.

Risulta imprescindibile e necessario che il sistema delle regole che presiedono ai controlli siano raccolte in testi unici periodicamente aggiornati a livello nazionale, affinché siano garantiti certezza e standard nazionali omogenei.

#### **4.9 Accelerazione dei programmi di R.I.U.S.O.**

I programmi o i Piani di RIUSO urbano, comunque definiti anche dalla legislazione regionale, che hanno per oggetto la valorizzazione dei tessuti urbani degradati anche sotto il profilo ambientale, energetico e della sicurezza, meritano di essere approvati ed attuati con le procedure semplificate più efficaci. Su queste azioni si è già orientata la legislazione più recente e sono stati previsti significativi investimenti pubblici.

A tal fine, senza rischiare di invadere le competenze legislative delle regioni, si ritiene necessaria l'utilizzazione dei modelli dell'accordo di programma o del concorso di progettazione e realizzazione urbana<sup>27</sup>.

#### **4.10 Standard reali e prestazionali nel R.I.U.S.O.**

Per superare la complessità burocratica degli interventi di rigenerazione e riuso urbano è necessario che gli standard urbanistici non siano più calcolati in modo ragionieristico e quantitativo ma in termini reali, qualitativi e prestazionali, come ormai stabilito in diverse leggi regionali, auspicato dai principali disegni di riforma e sancito dal recente "decreto del fare". Ciò è tanto più vero, e necessario, nelle azioni di riuso e rigenerazione urbana.

Occorre tener conto delle effettive necessità dei tessuti urbani su cui si interviene, secondo la logica del miglioramento dell'ambiente e dei servizi sociali utili, documentata da apposita relazione controllata dai comuni<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> «Il Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge emana il testo unico delle normative sulla sicurezza antincendio».

<sup>27</sup> «I programmi o piani operativi di riuso urbano sono approvati con la procedura dell'accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 della legge 267/2000 o del concorso di progettazione e realizzazione, sulla base della procedura di dialogo competitivo stabilita dal testo unico sui Contratti pubblici 163/2006 e s.m.i., previa pubblicazione del bando».

## 5. I principi di sussidiarietà e di concorsualità nel governo del territorio.

I temi approcciati hanno molte implicazioni, che non è possibile esaurire in questa sede, ma tuttavia appare utile offrire un sintetico quadro concettuale di riferimento. Come in altre occasioni evidenziato<sup>29</sup>, all'urbanistica negoziale, pur con i suoi attuali limiti giuridici, si affianca la nuova dimensione dell'urbanistica concorsuale, in ossequio al principio di concorrenza e di trasparenza dell'azione amministrativa, che trova i suoi campi privilegiati di attuazione nella scelta dei piani-progetto operativi, nella selezione dei partner finanziari nei procedimenti di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici, nel piano-casa, nella perequazione e in altri settori.

Si tratta di un passaggio molto positivo, sebbene ancora incerto nelle prassi e nelle norme, e quindi da consolidare, perché il procedimento ad evidenza pubblica, mutuato dalle gare per gli appalti delle opere pubbliche, offre maggiori garanzie, sotto il profilo dell'interesse pubblico, nella selezione delle proposte che provengono dal mercato di quanto avvenga invece attraverso moduli negoziali «chiusi». Si riduce l'area della mediazione politica e della corruzione, si amplia l'accesso degli operatori di mercato<sup>30</sup>.

Attraverso l'«urbanistica concorsuale» è inoltre possibile relativizzare il dominio della rendita di posizione e far crescere, sotto altra visuale, la dimensione dell'«urbanistica sussidiaria», perché nel confronto concorrenziale trasparente o «dialogo competitivo», secondo la terminologia di derivazione comunitaria, è possibile premiare le migliori offerte e proposte che provengono dalla società e dagli operatori imprenditoriali e professionali del mercato (in termini di opere pubbliche «aggiuntive» da realizzare a carico dei privati, di offerta di soluzioni coerenti con le richieste delle amministrazioni pubbliche o di offerta di risorse ulteriori rispetto agli oneri del permesso di costruire).

Concorrenza e sussidiarietà (orizzontale) sono principi decisivi nella vita economica e sociale contemporanea che devono essere sostenuti anche nella complessa disciplina del governo del territorio.

Per quanto riguarda il principio di concorrenza è appena il caso di rammentare che, dal d.lgs. 59/2010 di recepimento della direttiva Bolkestein ai recenti decreti legge 138/2011 e 1/2012, si è ormai affermata una politica strutturale di liberalizzazione e sostegno allo sviluppo della concorrenza che trova espressione nel principio legislativo secondo cui «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» in specifiche materie (ordinamento comunitario, principi fondamentali della Costituzione, danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, contrasto con l'utilità sociale, salute, ambiente ecc.).

Ma occorre anche ricordare che la l. n. 1 del 2012, c.d. «Cresci-Italia», non solo ha abrogato tutte le norme che prevedono «limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nullaosta o preventivi

---

<sup>28</sup> Gli interventi di riuso urbano realizzati attraverso programmi o piani comunque definiti, sono in deroga al DM 1/1968 in materia di standard urbanistici, a condizione che sia approvato un documento che dimostra il concreto miglioramento in termini reali e prestazionali, che l'intervento determina sotto il profilo ambientale della mobilità e dei servizi.

<sup>29</sup> Mi permetto rinviare a Mantini P. *Dall'urbanistica per piani e accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 3/2013, pp. 141 e ss.

<sup>30</sup> Sul tema dei principi dell'evidenza pubblica nel partenariato pubblico/privato e della disciplina del procedimento di negoziazione urbanistica mi permetto rinviare, anche per indicazioni teorico-pratiche e modelli, a P. MANTINI, *Il partenariato pubblico/privato in urbanistica e lavori pubblici*, in *Amministrare*, Bologna, 1999, 2, 311 e ss.; nonché, ID., *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2001, 4, 114 e ss.

atti di assenso dell'amministrazione», ma anche le norme che «pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo, nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

E si è già detto della giurisprudenza costituzionale che conferma questo indirizzo (C. Cost. 200/2012).

In sostanza, il nuovo quadro normativo favorevole al principio di liberalizzazione e di concorrenza sottopone la complessa disciplina urbanistica italiana ad un severo esame in una duplice direzione.

In primo luogo, occorre utilizzare più intensamente i procedimenti ad evidenza pubblica, «l'urbanistica concorsuale», in tutte le occasioni praticabili, per consentire la più ampia partecipazione degli operatori e la trasparente selezione dei migliori progetti o piani operativi, ai fini dell'interesse pubblico e generale.

In secondo luogo, occorre seriamente interrogarsi se non sia giunto il momento di dichiarare che, «nell'attuale momento storico» (per riprendere l'inciso della Corte costituzionale delle celebri sentenze 6/1966, 55 e 56 del 1968 e n. 5 del 1980), si debba riconoscere non già la connaturata inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà ma esattamente il contrario, relativamente ai soli territori non urbanizzati, ossia che l'edificazione è concessa dal soggetto pubblico, sulla base di principi e di regole di negoziazione.

Sussistono diversi e consistenti argomenti a sostegno di questa tesi, ormai consolidati nel diritto positivo, nella giurisprudenza e nello stesso dibattito dottrinale, per alcuni aspetti ripercorsi nelle pagine precedenti.

Il primo è costituito dal riconoscimento che l'espansione edificatoria non è il trend caratteristico dell'attuale fase storica a fronte della necessità di rigenerare e riqualificare i centri urbani (e storici) esistenti.

Il consumo di nuovo suolo è debordante e insostenibile sia in termini di compromissione dei sistemi naturali, che di garanzia di *heritage* da lasciare alle future generazioni, che di costi e disponibilità di risorse e economiche<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> *Amplius*, si rinvia a A.C. 5658, XVI legislatura, dal titolo «Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana». Il tema del contenimento del consumo del suolo e della rigenerazione urbana sta diventando anche in Italia di grande attualità e importanza. È cresciuta la consapevolezza circa la necessità di valorizzare e tutelare i terreni naturali e agricoli. È entrato in una crisi ormai irreversibile il modello di urbanizzazione fondato sulla continua espansione edilizia e ciò è accentuato dall'attuale ciclo economico e finanziario negativo. Ed è sempre più chiaro che il rilancio del settore dell'edilizia, il quale versa in una situazione di grave difficoltà, e la sostenibilità ambientale possono trovare una ragione di forte convergenza se si sanno cogliere le grandi potenzialità di sviluppo del riuso e della rigenerazione urbana a fini energetici e ambientali. Accanto a rilevanti impatti paesaggistici, il nuovo consumo edilizio determina problematiche ambientali di varia natura: accresce l'impermeabilità del suolo riducendo la capacità di assorbimento delle precipitazioni; alimenta i processi di erosione delle coste basse; riduce il suolo disponibile per l'attività agricola che a sua volta rappresenta un fattore di rischio per la conservazione della biodiversità. In base ai dati riportati e

L'edificabilità nuova, ossia al di fuori dei territori urbanizzati, è ormai un bene scarso e sempre più «concesso» da scelte amministrative discrezionali, come facoltà trasferita dalla p.a. a seguito di negoziazione.

In secondo luogo, è impossibile non rilevare che la gran parte del territorio nazionale è assoggettata a vincoli conformativi (soprattutto paesaggistici) della proprietà assai incisivi, vincoli non indennizzabili e a-temporali, che compromettono in sostanza il principio c.d. dell'inerenza.

In terzo luogo, non si può non constatare che la legislazione ammette ormai, a vario titolo, premi in diritti volumetrici del tutto sganciati dal parametro plano-volumetrico e che la stessa perequazione, e le diverse forme di negoziazione sperimentate, alterano in radice la piena affermazione della stretta inerenza del diritto di edificazione alla proprietà (si veda, ad es. la «borsa dei diritti edificatori»).

In quarto luogo, occorre ammettere che è da tempo saltata ogni proporzione nel sinallagma tra p.a. e proprietario circa il riconoscimento del diritto di edificazione: extra-oneri, super standard, opere aggiuntive, si sono moltiplicate le espressioni, negli anni recenti, a dimostrazione del fatto che il permesso di costruire non è più (ad onta del *nomen*), un'autorizzazione all'esercizio di un diritto proprio, previo pagamento del *quid* stabilito dalla legge, ma piuttosto una faticosa conquista del trasferimento di una facoltà (edificatoria) previa contrattazione di un corrispettivo.

Un quinto argomento, in via sintomatica, può ricavarsi dal fatto che la grande maggioranza dei titoli abilitativi a costruire sono oggi atti di « autoamministrazione » (con gli acronimi d.i.a., super d.i.a., s.c.i.a.), cioè certificazioni professionali, pur soggette a controlli, che presuppongono un giudizio tecnico di conformità del progetto a norme di piano e regolamenti ossia, in altre parole, presuppongono un'assenza di discrezionalità amministrativa.

Nella pratica, almeno nella generalità dei casi, il permesso di costruire è richiesto proprio quando vi sono più dense valutazioni discrezionali da parte della p.a. ossia ove, più che dinanzi alla rimozione di un vincolo all'esercizio di un diritto, siamo di fronte alla concessione di una facoltà di edificazione.

Ciò vale ancor più nei casi di trasformazione edilizia intensiva, ad esempio nei piani di riqualificazione o di riconversione delle aree industriali dismesse.

Infine, come sesto argomento, sarebbe ipocrita disconoscere che la grave crisi finanziaria che attraversa il Paese e i comuni spingono, in particolare questi ultimi, ad utilizzare la leva dell'urbanistica come risorsa fondamentale per i servizi pubblici e che tale (radicata) condotta non può dirsi certo coerente con la concezione del diritto di costruire come riconoscimento di una facoltà inerente al diritto di proprietà.

Tali motivazioni sono a nostro avviso suffragate da un ulteriore argomento *ex adverso* che consiste nel riconoscere che è esaurita la principale ragione di scontro tra le due storiche tesi, quella, di matrice liberale, dell'inerenza alla proprietà e quella, di matrice socialista, della

---

commentati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nel suo rapporto annuale 2012, la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è pari al 7,3 per cento del totale, contro il 4,3 per cento della media dell'Unione europea e contro il 6,4 per cento del dato atteso in relazione alla nostra densità demografica. Quanto al trend del fenomeno, tra il 2001 e il 2011 il suolo consumato è cresciuto dell'8,8 per cento, il che equivale a una perdita di oltre 40 ettari di suolo naturale al giorno. Una recente ricerca dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) stima in almeno 130 milioni di metri quadrati la superfici fondiaria oggi ascrivibile alla categoria dismessa su tutto il territorio nazionale, sottolineando così la grande potenzialità dei programmi di rigenerazione e riqualificazione urbana nella cosiddetta « città consolidata », che si possono accompagnare a una decisa limitazione del consumo del suolo extraurbano.

concessione pubblica, poiché non si tratta più di procedere ad espropri generalizzati quanto, secondo un'opinione maggioritaria, di riconoscere un equo valore alla proprietà fondiaria nel processo di trasformazione e sviluppo, senza rimanere succubi dei canoni tradizionali e speculativi della rendita fondiaria.

In sostanza, né esproprio punitivo né rendita speculativa ma una soluzione «terza» ossia il riconoscimento di un valore congruo, prossimo al valore di mercato, alla proprietà del fondo nell'ambito del progetto di sviluppo da corrispondersi, in prevalenza, attraverso compensazioni e permutate.

La tesi qui esposta, ossia quella della non edificabilità del territorio non urbanizzato, salvo eccezioni per categorie generali di interventi decisi dalla Regione, ha come conseguenza «l'apertura del mercato al più ampio numero di operatori» (v. Corte Cost. n. 2002/2012) poiché la concessione edilizia ben può essere trasferita al beneficiario attraverso un procedimento ad evidenza pubblica che consente alla p.a. di confrontare il merito, i contenuti dei progetti, le compatibilità, la qualità, i vantaggi, anche dal punto di vista economico.

Si determina in questo modo, con un approdo realista, una articolazione del regime giuridico dei suoli, tra territorio urbanizzato e territorio non urbanizzato, ove nel primo è riconosciuto alla proprietà un diritto di «riedificazione» ossia di rinnovo e riqualificazione dell'esistente, con gli ampliamenti consentiti, nonché un diritto all'edificazione *ex novo* nelle aree libere classificate a «vocazione edificatoria» in base alla legge e al piano urbanistico; mentre nel territorio non urbanizzato, è riconosciuto il primo diritto sull'esistente, ma non il secondo sulle aree libere, poiché esso dovrebbe essere oggetto di concessione, con i limiti detti, e con un ampio spazio al confronto concorrenziale per la valutazione dei progetti di trasformazione e sviluppo.

Peraltro, come scritto nella proposta di legge ricordata<sup>32</sup>, anche nelle trasformazioni intensive o nelle riqualificazioni di aree ex industriali si può utilizzare il metodo del confronto concorrenziale, utilizzando il diritto di prelazione sull'area che la proposta di legge riconosce all'ente locale, analogamente a quanto già da anni avviene in altri paesi europei.

Si tratta in sostanza di formulare il principio secondo cui «la riedificazione è la regola, l'edificazione è l'eccezione» e tale facoltà va dunque concessa.

In un'ottica liberale, è necessario con chiarezza affermare la preminenza della necessità di «aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permettere ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze», sulla base dello schema concessione edilizia-selezione del progetto con gara, rispetto alla tradizionale concezione dell'inerenza del diritto di edificazione alla proprietà, che privilegia e premia la rendita speculativa.

Anche in materia urbanistica, la concorrenza deve far premio sulla rendita. Ciò implica un'ulteriore conseguenza, sul piano concettuale e teorico, che consiste nell'inquadrare la disciplina urbanistica sia sotto l'art. 42 Cost., per i profili di funzionalizzazione delle proprietà, sia nell'ambito dell'art. 41 Cost., per i profili inerenti alla disciplina delle attività economiche.

Anche in questo caso, l'approccio realista consiglia una posizione terza: non una posizione contro l'altra, ma una ragionevole sintesi, che porta però a valorizzare il rilievo economico della regolazione urbanistica rispetto al tradizionale approccio della conformazione delle proprietà, in funzione di redistribuzione della rendita o di mera protezione di categorie di beni.

---

<sup>32</sup> V. A.C. 1794, XVI legislatura, primo firmatario Mantini.

È innegabile che nel «territorio dell'urbanistica» si muovano competenze, saperi, finanza, organizzazioni professionali e imprenditoriali, interessi economici, che sono ineludibili se si vuole correttamente intendere la pianificazione urbanistica come un'attività amministrativa «preordinata ad un risultato », come ammoniva M.S. Giannini.

Non è neppure un caso se una delle radici della crisi finanziaria sia di natura immobiliare (*subprime* USA, bolla speculativa in Spagna) e se le risposte di politica economica si basino sulla fiscalità immobiliare (I.M.U.), sulla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sui tentativi di stimolare e far ripartire il settore delle costruzioni e del *real estate*.

Questo approdo concettuale, favorevole ad una più ampia considerazione del principio di concorrenza nella disciplina urbanistica, nei suoi diversi aspetti, deve essere completato con alcune osservazioni ulteriori sulla nozione dinamica di sussidiarietà.

Abbiamo sostenuto, nelle pagine precedenti, che dall'«urbanistica per piani e accordi» (quest'ultimo profilo è ormai consolidato) l'evoluzione in atto conduce in direzione dell'urbanistica «concorsuale e sussidiaria».

Dobbiamo soffermarci su questo ultimo punto.

Più volte abbiamo evidenziato<sup>33</sup> come, nelle politiche di *social housing*; nelle negoziazioni delle «opere aggiuntive », in alcuni modelli di perequazione ecc., sia frequente la condizione del privato che si fa carico, nell'esercizio delle proprie finalità, della realizzazione di interessi pubblici o generali, in un'ottica di interessi, o beni comuni (in parallelo con l'immagine dei «beni sociali principali» di J. Rawls).

Si può aggiungere che «l'urbanistica sussidiaria » trova un fondamento ulteriore in due fattori: da un lato, nella responsabilità crescente assunta dalle professioni, dai tecnici, che con le dichiarazioni di inizio attività sostitutive dei permessi edilizi agiscono in luogo delle pubbliche amministrazioni, in funzione sussidiaria di esse; dall'altro, nella necessaria «sussidiarietà verticale» che trova espressione nel principio di «copianificazione » sempre più necessario, nella dimensione della *governance* pluriattoriale e del governo multilivello degli interessi differenziati, che mal sopporta un assetto gerarchico delle competenze e delle funzioni.

Per questi motivi l'espressione «urbanistica sussidiaria» ci sembra più adatta, nella connotazione della realtà giuridica e fattuale, di quella di «urbanistica solidale », di recente proposta da autorevole dottrina<sup>34</sup>.

La «solidarietà», secondo il dizionario Zanichelli, «è il sentimento di chi si sente legato ai suoi simili da un vincolo di natura morale che lo induce a prestare loro aiuto in caso di necessità e sentirsi partecipe della loro condizione », Nell'etimo latino, *sodalis* è il membro di una confraternita religiosa o di un *collegium*, *sodalitas* indica il legame di amicizia e *solidatio* l'effetto di consolidamento.

Nella cultura cristiana e in quella di matrice socialista, la solidarietà può scaturire dall'idea di fratellanza («e siamo tutti figli di uno stesso Dio») e persino dal suo opposto («non siamo tutti figli dello stesso Dio»), le accezioni sono molte, ma nessuna indica con sufficiente approssimazione quel fenomeno, che non necessariamente si basa sulla morale ma sull'interesse e neppure sull'identità di interessi (come nel *collegium*), che porta il soggetto

---

<sup>33</sup> Sia consentito rinviare ancora a Mantini P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, 2012, 22 e ss.

<sup>34</sup> V. P. Urbani, *Urbanistica solidale*, Torino, 2012, che peraltro delinea un'efficace e condivisibile sintesi degli attuali punti di approdo (si veda, in particolare, pago 17 e s.) e offre una convincente e solida prospettiva per il futuro.

privato a svolgere un compito o perseguire un interesse pubblico o generale, unitamente al proprio.

La sussidiarietà serve appunto a favorire «l'iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata, per lo svolgimento di attività di interesse generale», in una combinazione fertile di interessi che è quanto mai necessaria (come puntualmente osservato da Paolo Urbani).

Il fenomeno è anche descritto con il motto «meno Stato, più società», soprattutto nella divulgazione politica.

A ben guardare, a nostro avviso il motto andrebbe riformulato nel seguente: «più Stato e più società», con ciò intendendo certo minore gestione pubblica ma anche regole efficaci che consentano alla società di esprimersi con libertà e forza innovativa facendosi carico, in modo sussidiario, delle soluzioni più adeguate agli interessi generali che non possono essere affrontati solo attraverso l'esercizio unilaterale e totalitario del potere pubblico.

Non vale per tutti i campi di attività e le materie, ma per il governo del territorio e le trasformazioni urbane certamente è così.

## **6. Nota finale sulla resilienza come *re/evolution* in Campos Venuti**

Per la prima volta, dagli anni Cinquanta, Campos Venuti, patriarca dell'urbanistica "di sinistra" e dell'INU, non ha potuto partecipare personalmente ai lavori congressuali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Ha però inviato, tramite Federico Oliva, un'idea-proposta, già anticipata in un'intervista, che è più che una provocazione e merita un commento.

L'idea, in sintesi, nasce dalle preoccupazioni della crisi economica che affliggono le famiglie italiane e dalla stessa necessità di contenere il consumo del suolo: perché, ci chiede Campos Venuti, non favoriamo la migliore e più libera articolazione, in unità immobiliari distinte o anche diverse, del patrimonio edilizio esistente? Se, poniamo ad esempio, due coniugi (magari non più giovani) sono proprietari di un appartamento di cento metri quadrati, persino grande per le loro esigenze, perché non consentire loro di ricavare agevolmente un'unità di 35 mq da affittare (per giovani, stranieri, mobilità ...), rispondendo ad una forte esigenza abitativa, risparmiando suolo e guadagnando qualche centinaio di euro (fiscalmente agevolati) che in tempi di crisi sono davvero preziosi?

La proposta, in breve sintetizzata, può apparire disarmante per l'apparente ... eccesso di buon senso.

In effetti, è proprio così, disarmo *ex abrupto* frustri e obsoleti armamentari pseudo ideologici e apparati regolativi assolutamente inutili, anzi dannosi, infarciti di controlli penetranti sui cambi di destinazione d'uso, di teorie *infilling*, di tasse mascherate, di divieti che uccidono le libertà fondamentali e l'uso e il riuso intelligente dei beni, utili a te ed agli altri.

Ecco un caso da manuale di "resilienza", di resistenza sociale ed intellettuale all'ottusità burocratica. Da Campos Venuti, in poche parole, ci viene l'indicazione di una svolta *liberal*, di una "Bolognina della vecchia urbanistica", la speranza che sia possibile sopravvivere all'insostenibile leggerezza dell'essere".

Insomma, l'indicazione di un mondo nuovo, non una "rigenerazione come resilienza" ma, piuttosto, come "re/evolution".