



16 OTTOBRE 2019

Territorio e comunità nel prisma della
rigenerazione urbana: tendenze
evolutive e nuovi modelli giuridici

di Caterina Ventimiglia
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Palermo



Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici *

di **Caterina Ventimiglia**

Ricercatore di Diritto amministrativo

Università degli Studi di Palermo

Sommario: 1. Il fenomeno urbano e le tendenze evolutive: dal diritto della città al diritto alla città. – 2. La città nella dimensione della crisi dell'Amministrazione. – 3. La rigenerazione urbana: da categoria meta-giuridica a modello giuridico di sviluppo delle regioni e delle città. – 3.1. La dimensione innovativa della rigenerazione urbana: analisi degli elementi identificativi, nella stagione segnata dai legislatori regionali. – 3.2. La rigenerazione urbana quale finalità d'interesse generale ed obiettivo di risultato delle amministrazioni nel sistema di *governance multilevel* del territorio. – 4. La relazione giuridica tra rigenerazione urbana e beni culturali: l'occasione perduta.

1. Il fenomeno urbano e le tendenze evolutive: dal diritto della città al diritto alla città

I fenomeni, assai complessi e variegati, che attraversano il “fatto urbano” alimentano i contenuti del dibattito contemporaneo sul diritto della città¹, intesa «come insieme e intreccio degli interessi, delle istanze, delle attività, delle relazioni della società radicata nel rispettivo territorio nelle sue molteplici e

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nella vasta letteratura multidisciplinare, senza pretesa di esaustività, sul tema del rapporto tra territorio e Stato, nelle tendenze evolutive attraversate dalla globalizzazione (anche rispetto ai profili di de-statalizzazione e de-territorializzazione del diritto) ed altresì sulla dimensione del fenomeno urbano quale spazio emergente per l'insediamento dei diritti, anche per i riferimenti bibliografici, *ex multis*, v. L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, 2018, p. 85 ss.; M. WEBER, *Economia e società. La città*, in W. NIPPEL (a cura di), ed. italiana M. PALMA (a cura di), Roma, 2016, p. 3 ss.; J. B. AUBY, *Per lo studio del diritto alla città*, in G. DELLA CANANEA – M. P. CHITI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Napoli, 2016, p. 205 ss.; Id., *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016; J. BORJA, *Revolucion urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, 2013; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law*, March 2013, n. 2, p. 226 ss.; S. SASSEN, *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton, 2008 (ed. italiana, *Territorio, autorità e diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008; Id., *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, 1994 (ed. italiana, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 1997); C.S. BERTUCCI – F. VAIO, *Le città come fattori e luoghi dello sviluppo: interazioni non lineari, autorganizzazione, fenomeni emergenti*, in *Economia Italiana*, 2011, p. 391 ss.; inoltre, la riflessione che ha tracciato in modo significativo le linee teoriche fondamentali, influenzando il dibattito successivo, di H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Parigi, 1968 (ed. italiana, *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia, 1970); Id., *Le droit à la ville, II. Espace et politique*, Parigi, 1972 (ed. italiana, *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Moizzi, Milano, 1972).

articolate componenti, con superamento di ogni sua considerazione in termini squisitamente fisici e materiali, di semplice ambito geografico e di realtà edificata».²

La polisemia dell'oggetto d'indagine, la multidisciplinarietà ed il pluralismo metodologico, la vastità globale del fenomeno urbano nel tempo lungo della storia, spiegano le difficoltà teoriche derivanti dalla difficile composizione tra la singolarità delle esperienze storiche e il portato universale dell'esperienza cittadina³ ed, al contempo, anche la progressiva radicalizzazione del tasso di entropia degli *urban studies*, per alcuni⁴, difficilmente governabili, essendo impegnati a tracciare la composizione generale di significato della relazione (giuridica, sociale, storica, politica, filosofica, economica) tra l'uomo e la città.

In tale cornice, le riflessioni giuridiche sulla dimensione politico-amministrativa della città – in modo peculiare, sull'evoluzione e sugli attuali fenomeni di crisi – partecipano alla discussione ormai pubblica, con la maturata, ed ormai acquisita, consapevolezza che il fenomeno cittadino si presenta come condizione e non mero scenario di cittadinanza, ma invero quale presupposto e titolo per l'accesso ai diritti che l'organizzazione amministrativa della città garantisce a coloro che hanno un legame (stabile o occasionale)⁵ con il territorio.

² M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 787.

³ In questi termini, V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, Napoli, 2017, p. 21.

⁴ Questa la premessa introduttiva nell'apprezzabile riflessione di G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, p. 6, che ricostruisce il dibattito sulla città come spazio politico ed, al contempo, individua gli elementi strutturali (di crisi), anche di ordine giuridico, che legano la città alla collettività che la abita, riconoscendo prevalenza alla nozione giuridica di città-comunità, nella prospettiva che valorizza l'attuale stagione di ritorno al territorio o, meglio, di ritorno alla città, quale presidio (territoriale) dispensatore di diritti, garanzie e tutele. Sul punto, recentemente, anche la riflessione di F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, *ivi*, p. 39 ss., sul rilievo giuridico e sulla progressiva affermazione e tipizzazione sostanziale di pratiche, sperimentazioni ed esperienze di origine sociale, diffuse nei contesti urbani (anche per restituire beni e spazi) per finalità di interesse generale.

⁵ In ultimo, al fine di evidenziare solo gli aspetti più recenti e controversi del dibattito che investe il legame tra diritti e territorio, nella peculiare dimensione dell'ordinamento interno, si richiama la fase complessa inaugurata dall'entrata in vigore della l. 1 dicembre 2018, n. 32, che ha convertito con modificazioni il d. l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. Decreto Sicurezza), rispetto ai cui contenuti, pubblicamente, numerosi sindaci "disobbedienti" hanno manifestato il proprio dissenso nei confronti della novella, anche nella forma della concreta disapplicazione, ponendo in evidenza gli effetti giuridici conseguenti - sul piano della titolarità e dell'esercizio dei diritti fondamentali (anche sociali) - dell'art. 13, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 4 del d. lgs. n. 18 agosto 2015 n. 142 e, dunque, stabilisce che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c) del d. p. r. 28 dicembre 2000 n. 445, ma - ai sensi del comma 1 *bis* aggiunto all'art. 4 - non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del d. p. r. 30 maggio 1989 n. 223 e dell'art. 6, comma 7 del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286. Come noto, le regioni Sardegna, Umbria, Emilia Romagna, Basilicata, Marche, Toscana, Calabria, e Piemonte hanno sollevato questione di legittimità costituzionale anche nei confronti dell'art. 13, comma 1, evidenziando che, da tale disciplina, deriverebbe la preclusione dell'accesso ai servizi erogati da regioni ed enti locali, per i quali la residenza costituisce un presupposto per l'accesso e la Corte costituzionale si è pronunciata con la recentissima sentenza 20 giugno 2019 n. 194, dichiarando inammissibili le questioni promosse. In tema, v. l'approfondimento di S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, n. 22/2018; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadina nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *federalismi.it*, n. 3/2019. Inoltre, v. A. MORRONE, *Le forme*

Tale realtà, definita acutamente nella sua complessità giuridica come *network* di *networks*, *hub* ovvero ordinamento giuridico ed insieme di ordinamenti giuridici⁶, pur essendo esposta alle conseguenze di un equilibrio instabile tra valori e interessi nazionali e locali, tra pulsioni centripete e centrifughe, tra maggiore integrazione o maggiore differenziazione, nel XXI secolo, si configura in una molteplicità di percorsi e varianti che, nel loro complesso «sembrano segnare, rispetto alle tradizionali visioni, una svolta istituzionale e culturale radicale: incentrata nel superamento del principio di uniformità. Principio che, dopo avere ispirato, conformato e retto gli ordinamenti territoriali di gran parte dell'Europa per oltre due secoli, ora sembra accantonato, soppiantato dall'opposto principio di differenziazione. (..) Per altro verso, processi di differenziazione vanno diffondendosi in una serie di politiche – europee, nazionali, regionali – che si rivolgono a territori sulla base di determinate caratteristiche, quali sono gli interventi destinati alle città, alle periferie, alle aree interne, ai territori montani, ecc.».

In tale contesto di differenziazione, «senza rimpianti per un'uniformità che si è dimostrata formale e impotente», emerge il rilievo della questione «della garanzia dei diritti e delle condizioni di vita dei cittadini o, in altri termini, dei rapporti tra principio di autonomia territoriale e principio di eguaglianza»⁷.

In termini generali, tale questione, che si pone ormai al centro del dibattito, ad avviso di chi scrive, costituisce la cornice fondamentale di contesto all'interno della quale considerare le riflessioni che, anche implicitamente, approfondiscono ed interpretano il graduale passaggio o lo slittamento «dal diritto della

della cittadinanza nel terzo Millennio, in *Quad. Cost.*, n. 2/2015, p. 314; C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*; Napoli, 2015. In ultimo, si apprezzano e si segnalano i contributi al dibattito sul fenomeno migratorio di M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2019, p. 381 ss.; M. PIFFERI, *Antinomie e caratteri costanti dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, ivi, p. 395 ss.; E. RIGO, *Le parole dell'ospitalità nel lessico dei giuristi*, ivi, p. 409 ss.; M. COLUCCI, *Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana*, ivi, p. 421 ss.; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, p. 435 ss.; A. RAUTI, *La cittadinanza tra "mercato", sostanza e persona*, ivi, p. 493 ss.

⁶ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, March 2013, n. 2, p. 226 ss., ove è richiamato l'illustre approfondimento (sul tema, sulla distinzione tra ordinamenti originari e derivati, e sull'esperienza giuridica dei comuni che manifestano elementi che partecipano ad entrambi i profili di distinzione) di S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, ora in *Scritti minori*, 1950, I, p. 419 ss.; Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Pisa, 4 novembre 1909, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, p. 87 ss., ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, vol. I, p. 311 ss. Recentemente, v. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 139, laddove si richiama la posizione dell'insigne giurista nella cornice definitoria che inquadra il Comune come entità di formazione naturale «non perché lo sia in quanto tale (..), ma perché in esso trovano il loro ente (..) esponenziale, sul piano politico, e per determinati profili sul piano giuridico, le diverse comunità (queste sì, naturali) formate al suo interno»

⁷ Cfr. L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., pp. 92-93, la cui lucida riflessione avverte come l'imprescindibile ponderazione tra tali principi non sia sufficiente ad afferrare le dinamiche reali, essendo determinanti le condizioni sostanziali (disponibilità di mezzi finanziari, beni, competenze, personale) nella prospettiva d'ordine generale che «non basta affermare astrattamente principi di eguaglianza e neppure "livelli essenziali" omogenei, ma creare le condizioni perché le prestazioni siano effettive ed adeguate, nella quantità, nella qualità, nelle modalità e nei tempi di erogazione». Inoltre, Id., *Transformations and Innovations of territorial autonomies in the aftermath of the crisis*, nel pregevole volume collettaneo curato da F. MERLONI - A. PIOGGIA, *European democratic Institutions and Administration. Cobesion and innovation in times of economic crisis*, Dodrecht, 2018

città al diritto alla città»⁸ nelle sue molteplici declinazioni e varianti, ossia identificano nello spazio urbano l'ambiente che manifesta i segni della progressiva affermazione di uno spazio giuridico inedito, nel quale, ai modelli giuridici politico-amministrativi ed ai diritti di stampo tradizionale, si affiancano schemi e sperimentazioni che tratteggiano l'affermarsi di relazioni giuridiche (e meta-giuridiche) inedite, nel perimetro dei rapporti tra l'istituzione e la comunità, con il significato finalistico di elaborare ed applicare nuovi modelli riconducibili entro il principio (ed il fine) di buona amministrazione⁹. Non può negarsi che la spinta di lungo periodo impressa dalla globalizzazione alla fondamentale relazione tra istituzioni, territorio e diritti¹⁰ ha prodotto effetti non omogenei e, nel dibattito, è prevalente l'idea (e l'interesse) ad una lettura interpretativa capace di identificare e sistematizzare tendenze strutturali ed elementi distintivi ricorrenti nelle dimensioni che superano le singole realtà statuali¹¹.

⁸ G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., p. 23, che analizza il passaggio al diritto alla città, anche richiamando la riflessione di H. ARENDT (*Le origine del totalitarismo*, 1951, ed. italiana, Torino, Einaudi, 2004, p. 410), laddove evidenzia che « il territorio urbano è attualmente lo spazio di campitura di uno scenario giuridico in parte inedito, perché non si limita ad essere il luogo di azione di forme giuridiche tradizionali, peraltro divenute più intense a causa del declino dello Stato, ma si candida sempre più a essere condizione di pensabilità di diritti nuovi: non sono esercitati nella città, ma in un certo senso costituiti dalla città. Come è stato brillantemente osservato, nello sviluppo del discorso urbano contemporaneo si assiste a una sorta di slittamento dal diritto della città al diritto alla città, che secondo certa letteratura sta già costituendo la dimensione contemporanea della giuridicità, essendosi almeno in parte esaurito il pregiudizio in favore della statualità, tipico della modernità. Il diritto alla città, accezione non secondaria dello sviluppo meno recente del plesso concettuale elaborato da Hannah Arendt nei termini di «un diritto ad avere diritti», rappresenta qualcosa di più e qualcosa di diverso dalla città come spazio giuridico. Descrive piuttosto un complesso teorico, ancora in fase di definizione, che allo stesso tempo contiene in una dimensione unitaria i diritti di stampo tradizionale che vengono agiti nel contesto urbano e ne forgia di nuovi (esclusivi di quel contesto), attraverso lo sviluppo di nuove pratiche deliberative». Sull'emergente «diritto alla città» nel contesto di una rinnovata *governance* territoriale, anche la riflessione di M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 798 ss., ove, in chiave diacronica, l'A. offre un'analisi anche della dimensione e della risposta internazionale e comunitaria alle questioni emergenti relative alle diverse velocità di sviluppo dei contesti territoriali ed urbani, che segnano l'evoluzione anche degli obiettivi strategici allineati a coniugare pluralismo territoriale e diritti sociali, evidenziando che anche la più recente Agenda Urbana per l'Unione europea (Patto di Amsterdam, 2016) rimane fortemente un documento politico, passibile di attuazione secondo la geometria variabile della capacità di iniziativa delle amministrazioni territoriali, delle quali si coglie una crescente intensità del ruolo «in ragione del progressivo mutamento della nozione di territorio, ridisegnato nella sua consistenza giuridica dall'estendersi del suo ruolo di collettore di istanze, individuali e comuni, dalle nuove relazioni tra individuo e contesto ambientale che lo circonda anche connesse alle sempre maggiori possibilità espressive della cittadinanza» (812).

⁹ Sul principio di buona amministrazione, in particolare, sull'evoluzione definitoria e sulle stagioni attuative, anche alla luce del criterio-regola dell'efficienza, per tutti, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, v. il lavoro monografico di R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016.

¹⁰ Sul tema, soprattutto nella prospettiva dell'impatto della globalizzazione nel rapporto tra istituzioni e diritti (ed altresì risorse) e l'emergere di un tempo di nuove differenziazioni e disuguaglianze, anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C. VENTIMIGLIA, *Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettiva*, in *Ragion Pratica*, 2019, p. 107 ss. Inoltre, v. S. GIUBBONI, *Stato sociale ed integrazione europea. Una rivisitazione teorica*, in AA.VV., *Giuristi e Stato sociale*, in *Quaderni fiorentini della storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46 Tomo I, Milano, p. 553 ss.

¹¹ Sulla complessità dei soggetti, delle procedure e degli atti che compongono il potere globale, in ordine alla quale è espressa la posizione secondo la quale occorre valorizzare il ruolo degli Stati che, nella nuova arena, campeggiano

Osservando la modernità giuridica plasmata dalla globalizzazione, si è affermata l'idea che questa non sostituisce o soppianta lo Stato essendo «la figura che campeggia nello spazio giuridico globale e che rappresenta il punto di arrivo “ontologico” dei popoli, a conferma che il diritto ha bisogno “del dove”»¹². In tale direzione concettuale, ma nell'ambito di una visione più radicale e agganciata ai fenomeni reali dell'organizzazione giuridica della comunità e dei suoi diritti, emerge la considerazione della città quale grandezza giuridica universale che, ancora oggi, sopravvive nel significato e nella dimensione di presidio territoriale dei diritti, delle garanzie e delle tutele, ed anzi, rispetto alla de-materializzazione degli spazi (e dei confini) politici e giuridici nella scena globale¹³, si assiste ad un “movimento di ritorno dal basso”, consistente in un «diverso ma innegabile riassetto dei territori che ha il suo fulcro nelle città»¹⁴.

2. La città nella dimensione della crisi dell'Amministrazione

L'esondazione di voci critiche sulle pubbliche amministrazioni e l'analisi dei fattori di crisi che l'attraversano da decenni, non lasciano indenne il governo delle città. Sul piano generale, uno sguardo acuto sulla marginalizzazione dell'Amministrazione - quale fenomeno strutturale, mai vinto, sul piano del diritto interno, dai costanti ma incompiuti o inefficaci tentativi di riforma degli apparati e della disciplina delle attività - da tempo, individua i fattori strutturali della crisi¹⁵.

Il riferimento è al carattere democratico dell'ordinamento ed allo storico processo di canonizzazione degli interessi collettivi quale origine della complessità e della moltiplicazione degli apparati amministrativi e

con modalità inedite, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, v. L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018. In termini generali, sulle tendenze e le evoluzioni più recenti e l'emersione di nuovi contenuti nel pluralismo costituzionale europeo, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015; Id., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012; inoltre, il numero monografico della rivista *Le Regioni*, 1/2018 ed, in particolare, l'editoriale di F. CORTESE, *Il nuovo Governo e le Regioni*, p. 3 ss.; Id., *Sulla forma di Stato e sul diritto pubblico nell'Europa della crisi: alcuni rilievi teorici*, ivi, p. 51 ss., e, tra gli altri, i contributi di A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, ivi, p. 13 ss., G. FALCON, *Una breve riflessione introduttiva per la discussione sul federalismo in Europa*, ivi, p. 35 ss.; A. POGGI, *Noterelle sul federalismo come fenomeno “politico” e sulle implicazioni sul concetto di Costituzione*, ivi, p. 63 ss.; L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., p. 85 ss. Inoltre, v. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018; e gli approfondimenti sul tema nel volume curato da L. TORCHIA, *L'Unione europea in crisi*, Milano, 2017.

¹² Cfr. L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, cit., p. 16.

¹³ Per un approfondimento che analizza il fenomeno giuridico globale nella prospettiva delle attuali tendenze del sovranismo, destinato a profilarsi come una più robusta e densa (rispetto al passato) cornice di contenimento in grado di selezionare le possibilità di mutamento, anche e soprattutto quelle indotte da scelte e da regole ultrastatali, nel campo d'indagine del diritto amministrativo e della disciplina dei pubblici poteri nelle diverse materie, v. F. FRACCHIA, *Sovranismo, globalizzazione e diritto amministrativo. Sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2018.

¹⁴ G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., p. 19.

¹⁵ Il riferimento è alla mappatura dei fattori di crisi dell'amministrazione offerta da S. CASSESE, in ultimo, nel saggio *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p.1 ss.

dei processi decisionali¹⁶; all'invocamento frenante del diritto amministrativo, quale prodotto dell'affermarsi del principio di continuità, che finora ha escluso la discontinuità di regolazioni, apparati e processi di decisione; al diffuso amministrare «per legge», terreno di irrigidimento dell'amministrazione e della riduzione del suo potere discrezionale¹⁷; allo spoils system, garanzia solo formale della separazione tra politica ed amministrazione¹⁸; ai controlli esterni (Corte dei conti e ANAC¹⁹), dall'oggetto ritenuto troppo esteso e ancorati ad una visione meramente sanzionatoria e non tutoriale del controllo, nell'indimostrato mito dell'Italia corrotta²⁰; all'intervento dei diversi ordini giudiziari sull'attività amministrativa e sui soggetti agenti, che si è inverte quale campo d'azione debordante con ricadute sostanzialmente negative in termini di interferenze ed implicazioni sulla capacità decisionale della

¹⁶ Nella prospettiva della ricostruzione dell'evoluzione storica dell'amministrazione e dei suoi compiti, in generale, v. S. CASSESE - C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, 1994; G. MELIS, *Storia dell'Amministrazione italiana*, Bologna, 1996; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009; di recente, L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, e R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, cit., il quale ricostruisce la parabola storica dell'amministrazione nella prospettiva d'indagine dell'interpretazione dei contenuti precettivi e degli strumenti applicativi del principio del buon andamento e delle regole della buona amministrazione.

¹⁷ Alla domanda principale perché l'amministrazione funziona poco e male, v. anche la prospettiva della marginalizzazione-banalizzazione dell'amministrazione al cospetto dell'amministrare per legge, anche nella formula descrittiva coniata di "PA a km zero" che esprime l'azzeramento dell'amministrazione nei profili giuridicamente rilevanti rispetto all'esercizio della funzione amministrativa ed alla cura degli interessi pubblici (svuotamento della cura concreta degli interessi, riforme a costo zero, zero risorse, zero discrezionalità amministrativa..) nella ricostruzione di M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, in *Il Mulino*, 2016, p. 578 ss.; Id., *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 9 ss.; e gli scritti dell'A. sull'evoluzione della P.A. nell'ultimo cinquantennio in C. BARBATI – M. DUGATO – G. PIPERATA (Scritti scelti a cura di), *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, 2019. V. altresì G. NAPOLITANO, *Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 7 ss. Inoltre, nella prospettiva d'indagine del rapporto tra legge e amministrazione considerato alla luce della lettura interpretativa del principio di legalità a confronto con il principio del giusto procedimento, v. M. C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, p. 247 ss.

¹⁸ In argomento, anche per i puntuali riferimenti bibliografici, G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca d'identità. Riflessioni alla luce della riforma interrotta*, in *Dir. Pubbl.*, 2017, p. 155 ss.; inoltre, sulla parabola storica anche della cattura politica della dirigenza, v. M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 641 ss.

¹⁹ Per tutti, sul ruolo dell'Autorità e sui complessi contenuti delle funzioni, anche per i riferimenti bibliografici, v. I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016.

²⁰ Senza pretesa di esaustività, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, in ultimo, v. M. DELSIGNORE – M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 61 ss.; R. CANTONE – E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018. In ordine all'evoluzione delle dinamiche ed all'efficacia del controllo esterno affidato alla Corte dei Conti, v. E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei Conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, p. 39 ss.; inoltre, sul tema complesso dell'evoluzione della funzione di controllo sulle risorse pubbliche sotto il profilo delle misure, degli effetti e delle disfunzioni, Id., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015.

pubblica amministrazione²¹. A ciò si aggiunge la fuga dei tecnici dagli uffici pubblici²², e la numerosità degli apparati più o meno strutturati in funzione servente delle amministrazioni e la questione dell'invecchiamento delle competenze²³. Tutti elementi «che negano in radice la possibilità di una buona gestione pubblica, che invece avrebbe bisogno di competenza tecnica, flessibilità operativa, riconoscimento sociale.»²⁴.

Il fenomeno urbano, quale spazio dell'amministrare, partecipa senz'altro, in proporzione e con il portato della propria storia ordinamentale, a tale scenario di crisi, evidenziando, da un lato, il rilievo di ulteriori fattori di crisi e, dall'altro, in positivo, come si vedrà, la risposta delle regioni e delle città, visibile

²¹ Sul punto, S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 7, descrive la crisi dell'amministrazione correlata al campo d'azione dell'ordine giudiziario in termini impietosi: «Le procure hanno un effetto deterrente, ma esercitano competenze tecniche nei più diversi settori nei quali entrano, dal “rating” dei debiti sovrani al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, con tempi lunghi. La giustizia amministrativa è strumento necessario, ma debordante e contraddittorio. Anche i giudici amministrativi si ergono a tutori dei più diversi interessi e divengono esperti di tutto, valutando il mercato rilevante o il tasso di inquinamento, e provocando un pericoloso “forum shopping”. Il giudice del lavoro, con ripetute sentenze di reintegro, contribuisce a rendere ancor più difficile il licenziamento dei dipendenti pubblici, mentre la supplenza del giudice penale nei confronti dell'amministrazione si va sempre più estendendo, con interferenze e implicazioni sulla capacità decisionale della pubblica amministrazione», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1 ss. Per un approfondimento dei profili di complessità propri di ciascun ordine di giurisdizione nei rapporti con l'amministrazione e l'esercizio della funzione amministrativa, v. L. TORCHIA, *Il giudice amministrativo e l'amministrazione: controllo, guida, interferenza*, ivi, p. 189 ss.; B. TONOLETTI, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, ivi, p. 77 ss.; G. D. COMPORTI – E. MORLINO, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, p. 129 ss.; B. CIMINO, *Il giudice del lavoro “che rema contro”*, ivi, p. 199 ss.

²² L. SALTARI, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 249 ss.

²³ M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 187 ss., ove la storia moderna dell'amministrazione, quale storia di riforme amministrative è analizzata dal punto di vista della necessità strutturale della formazione-qualificazione del pubblico dipendente quale fine d'interesse pubblico, ponendo una questione di “cultura istituzionale”. Sulla rilevanza di una “nuova cultura amministrativa” quale substrato fondamentale per sostenere la permeabilità dell'amministrazione pubblica a riforme di miglioramento dell'organizzazione e dell'attività, di recente, anche G. MELIS, *Le culture della pubblica amministrazione*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, Bologna, 2016, 165 ss.

²⁴ S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, cit., 8, nella cui riflessione si evidenzia non soltanto la durata breve ed inadeguata dei governi al cospetto dei tempi necessariamente lunghi delle riforme amministrative, ma la dimenticanza di tutti i contenuti dei pregressi tentativi di riforma che hanno attraversato l'ordinamento, a far data dalle proposte Medici e quelle formulate da M. S. Giannini nel Rapporto sullo stato delle Amministrazioni dello Stato (1979), dalle analisi e dalle proposte elaborate dal Formez e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche; ancora, si richiama il rilievo delle origini e dei disegni di riforma nascenti dal corpo politico, inadeguato non soltanto per scarsa durata, ma altresì per scarsa conoscenza dell'amministrazione, la quale non reagisce alla crisi: «Donde il fenomeno per cui chi sa non parla e chi parla non sa. Il terzo riguarda il silenzio dell'amministrazione, dal quale non partono iniziative di riforma o proposte dirette a innovare, nell'attesa di iniziative del corpo politico» (9). Inoltre, sulla distanza del sistema amministrativo dal modello costituzionale di amministrazione, con un'analisi selettiva diacronica delle fasi di riforma considerate rilevanti che vengono considerate, nella loro sommatoria complessiva, all'origine di un sistema amministrativo «incostituzionale» in quanto «poco democratico, poco funzionale, poco imparziale e poco effettivo» (104), v. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., 82 ss., nella cui analisi si evidenziano anche le ricadute in termini di frammentazione, in ragione dell'autonomia-differenziazione organizzativa degli enti territoriali (art. 117, comma 2, lett. g) Cost.

nell'affermazione progressiva di schemi giuridici più evoluti, riconducibili alla macrocategoria della “rigenerazione urbana”, finalisticamente orientati a riassembrare territorio, popolo e istituzione attorno al valore della qualità urbana della relazione (giuridica, economica, sociale, ambientale, culturale) tra la città ed i suoi abitanti.

In questa prospettiva d'indagine, la città, realtà puntiforme e reticolare, si staglia nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo, mantenendo l'attenzione del dibattito nella misura in cui è ancora riscontrabile sul fenomeno cittadino l'impatto di alcune antiche questioni irrisolte: la debolezza del governo locale, ove l'uniformità del regime si accompagna, invero, alla frammentazione della maglia amministrativa per inadeguata differenziazione, caso per caso, ed anche sconclusionatezza, della dimensione organizzativa e territoriale^{25 26}.

²⁵ Sul punto, analizza gli elementi che contraddistinguono il sistema locale debole, ereditato dal modello francese e seguito, in parte, dal modello spagnolo, la riflessione di F. MERLONI, *op. ult. cit.*, 106, il quale ha cura di osservare che le amministrazioni, compresi gli enti territoriali, innanzitutto, devono risultare coerenti ed adeguate nella dimensione organizzativa, la quale risulta influenzata dall'insufficiente dimensione territoriale, misurata ed espressa in popolazione residente. Per l'A., il quale auspica un rilancio delle Province per lo svolgimento di funzioni di area vasta, la questione è evidente «nei quasi 8.000 comuni italiani, la stragrande maggioranza dei quali ha una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. La questione della dimensione comunale insufficiente all'esercizio delle funzioni affidate è storicamente sottovalutata da noi, da un lato, perché nei pochi comuni medio grandi vive la maggioranza della popolazione italiana, dall'altro perché in definitiva si è fin qui accettato quel modello “debole” di governo locale. Una tale posizione diventa inaccettabile se si vuole veramente un livello di base di governo locale anch'esso forte, in grado di svolgere tutte le funzioni che spettano ai comuni sulla base del principio di sussidiarietà. Il ritardo culturale in questa materia è profondissimo, perché non sono sufficientemente sviluppati studi che verifichino in modo scientifico l'effettiva condizione delle amministrazioni comunali ai diversi livelli dimensionali, così come mancano valutazioni in grado di simulare la condizione delle amministrazioni comunali in caso di raggiungimento di soglie dimensionali superiori. Mi riferisco, in primo luogo, a studi sulla condizione attuale delle amministrazioni comunali sul versante dell'effettività, sul versante della qualità dell'amministrazione e sul versante dell'efficacia del governo comunale nella cura degli interessi affidati.» (115). Per una lettura approfondita della stagione di riforme del sistema locale italiano, v. L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 859 ss. Sulle riforme avviate nel 2010 (decreti legge n. 78/2010, 138/2011, n. 201/2011, n. 95/2012) fino alla legge n. 56/2014, anche per gli ampi e puntuali riferimenti bibliografici, v. i contributi raccolti in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, 2017. Recentemente, v. C. BENETTAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge Delrio: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, n. 5/2019; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, *ivi*, n. 7/2019; S. TOTAFORTI, *Le città metropolitane e le dinamiche territoriali*, *ivi*, n. 9/2019; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, p. 160; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. Fed.*, 2014, p. 201.

²⁶ Approfondisce la grave e perdurante lacuna di tutte le passate riforme di riordino territoriale, anche mettendo a confronto la spinta verso la differenziazione in parte riconoscibile nel disegno della Legge Delrio e il progetto di riforma costituzionale d.d. l. Boschi-Renzi, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Fed.*, 2015, p. 533 ss., secondo il quale «la vera riforma del sistema amministrativo italiano passa per la differenziazione funzionale, prima ancora che organizzativa, dei Comuni. Occorre spezzare il dogma dell'uniformità funzionale dei Comuni e, con legge regionale, riconoscere tipologie di funzioni diverse a seconda della classe (dimensionale, finanziaria, geografica) cui appartengono i diversi Comuni. Non tutti i Municipi possono e debbono fare le stesse cose, ma vanno distinte le funzioni comunali in base alle capacità, alle risorse, all'adeguatezza degli enti che le esercitano. (...) Solo la differenziazione delle regole riguardanti gli Enti locali, e i Comuni in particolare, permette di

Altresì, rileva ancora la complessa questione (pregiudiziale) della corretta identificazione ed imputazione-distribuzione delle funzioni amministrative fondamentali tra i livelli di governo, che tutte le riforme successive alla legge 8 giugno 1990 n. 142 s.m.i., compresa la legge 7 aprile 2014 n. 56²⁷, non hanno efficacemente strutturato, nell'assetto applicativo del principio di sussidiarietà²⁸ all'autonomia degli enti locali²⁹.

superare il reticolo uniforme della maglia amministrativa, tipico degli Stati accentrati. Questa differenziazione deve essere realizzata attraverso scelte assunte e praticate da soggetti che abbiano diretta conoscenza della realtà territoriale, se non si vuole che l'intera operazione si riveli artificiosa ed inefficace. I problemi dei territori, a seconda del radicamento e della portata, richiedono livelli di definizione diversi e, a tal fine, è indispensabile che il compito di razionalizzare il tessuto municipale sia attribuito ad un livello decisionale che abbia la capacità di percepire i problemi dei Comuni e delle comunità locali. In fondo il modello degli Stati federali, che decentra la competenza sull'ordinamento locale, muove proprio da questa considerazione di fondo: un sistema ben governato deve contemplare soggetti capaci di esaminare, rappresentare e disciplinare i problemi posti dalla società secondo livelli molto diversi di definizione» (550-551).

²⁷ Per un approfondimento, anche delle questioni di legittimità costituzionale, v. F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale*, in G. DE MARTIN – F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 21 ss.; anche G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, n. 19/2016. Allo stato, con il d. l. n. 91 del 2018 "Proroga Termini" (art. 1, comma 2-ter) è stata disposta l'istituzione di un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato – città ed autonomie locali per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane ed al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e della semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni di piccole dimensioni. Per un approfondimento, v. il Dossier "Città metropolitane e Province" (24 aprile 2019) elaborato a cura del Servizio studi della Camera dei Deputati, consultabile in www.camera.it.

²⁸ In una prospettiva ricostruttiva che pone al centro la questione fondamentale della corretta individuazione e della conseguente distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo, si pone la lettura del principio di sussidiarietà in crisi, nella riflessione di F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, cit., p. 112, secondo cui il principio di sussidiarietà impone dal basso un'analisi delle funzioni amministrative e la loro riallocazione in rapporto al loro contenuto (le attività di esercizio) e alla capacità di svolgerle ai diversi livelli. Per l'A., la distribuzione delle funzioni non può prescindere da due diversi e graduali criteri applicativi: « uno, omogeneo, che stabilisca il ruolo generale e le funzioni fondamentali per intere categorie di enti locali, ai diversi livelli di sussidiarietà, valido per tutto il territorio nazionale, uno, differenziato, che consenta di fissare tanto funzioni stabili, (nell'individuazione di funzioni "ulteriori", aggiuntive e coerenti con quelle attribuite con legge nazionale: funzioni attribuite o delegate con legge regionale, funzioni auto-attribuite dagli stessi enti locali, in presenza di risorse finanziarie sufficienti, ulteriori rispetto a quelle garantite dall'art. 119, comma 5), quanto le modalità di esercizio delle funzioni attribuite soprattutto sul piano organizzativo perché il contenuto vero dell'autonomia territoriale, oltre all'autogoverno, sta nella ricerca di strade innovative per l'organizzazione ed l'esercizio delle funzioni affidate, nell'interesse dei cittadini. In un quadro che raggiunga rapidamente la stabilità delle funzioni, essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni e per dare certezza ai cittadini e alle imprese.» In relazione alle prassi partecipative che si stanno imponendo quali nuovi e utili modelli di amministrazione, richiama il valore fondamentale del principio di sussidiarietà, anche al tempo della crisi, la riflessione di G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, ove si rileva che «una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è (...) che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza la necessità della previa intermediazione legislativa» (293-294).

²⁹ Le trasformazioni del sistema amministrativo regionale e locale, anche rispetto al problematico riordino delle funzioni amministrative, alle nuove forme di governo delle città metropolitane e delle province, all'impatto delle misure di riduzione dei costi della politica, al riassetto degli enti strumentali, sono temi indagati nel volume curato da L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI, *op. cit.*, ove i contributi utilizzano, principalmente, quattro

In questi termini, si può ritenere che una delle gravi lacune dei diversi tentativi di riordino territoriale sia stato quello di avere trascurato la vera esigenza di riforma del sistema amministrativo italiano, ossia la differenziazione funzionale, prima ancora che organizzativa, dei Comuni, «perché il contenuto vero dell'autonomia territoriale, oltre all'autogoverno, sta nella ricerca di strade innovative per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni affidate, nell'interesse dei cittadini. In un quadro che raggiunga rapidamente la stabilità delle funzioni, essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni e per dare certezza ai cittadini e alle imprese»³⁰.

Le sollecitazioni, intese quali fattori strutturali o contingenti, che innestano, in una combinazione variabile di effetti, una continua metamorfosi adattativa dello sviluppo urbano e lo contraddistinguono come fenomeno unico e tipico, che rende visibile e rappresenta il modo di organizzarsi della comunità nella realtà ordinamentale che supera le strettoie delle categorie giuridiche riferibili al comune quale ente amministrativo³¹, sono molteplici e complesse e, per alcuni, con esiti finali talmente degenerativi da approdare alla lettura interpretativa che denuncia la fine della città³² o, addirittura il tramonto della città pubblica³³.

chiavi di lettura: l'influenza dell'Unione Europea e le pressioni internazionali; l'impatto delle misure di *spending review*, di razionalizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione; il rapporto centro-periferia e le oscillazioni tra centralismo e decentramento nelle fonti e nelle dinamiche complessive di riforma; i principi di rappresentatività e di legittimazione democratica degli enti territoriali. In questa cornice, sull'impatto della crisi economica in termini di "recessione" delle autonomie e dell'indebolimento del federalismo anche in ragione delle tendenze del neocentrismo istituzionale, sorretto anche dalla legislazione economica ed anti-crisi, v. l'approfondimento di G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, p. 545, che individua nella legge n. 56 del 2014 «il meccanismo d'innescio del principio di differenziazione che fino ad oggi era mancato nel nostro ordinamento» ma, al contempo, evidenziando i limiti di questa e delle precedenti riforme nel nodo irrisolto del riassetto delle funzioni, come tema pregiudiziale di gianniniana lezione (l'A. richiama in più parti il contributo dell'autorevole dottrina, M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, II, 1959, 11 ss.).

³⁰ In questi termini, F. MERLONI, cit., 112.

³¹ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality*, cit., 2.

³² In questi termini, L. BENEVOLO, *La fine della città*. (Intervista a cura di F. ERBANI), 2011, Bari; v. inoltre, Id., *Le città nella storia d'Europa*, Bari, 1993.

³³ L'espressione forte, richiamata anche nella riflessione di G. M. LABRIOLA, cit., 16, è di F. ERBANI, *Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, 2013, nel cui contributo la lingua e la prospettiva metodologica dell'inchiesta giornalistica è focalizzata sulla progressiva involuzione deformante della città di Roma negli ultimi decenni, tuttavia, rintracciando una condizione urbana che riguarda altre realtà del paese, con le medesime patologie riscontrabili altrove, anche se con proporzioni differenti, ma che affliggono la qualità del vivere e l'esistenza materiale delle persone. In particolare, nel prologo (2-6), in modo tagliente, l'A. identifica lucidamente il perimetro concettuale del tramonto della città pubblica (paradigmatico nella realtà della città di Roma) laddove osserva che «dietro, accanto, sotto le trasformazioni fisiche si delinea il progressivo impoverimento della città pubblica, mentre è avanzata l'idea che soltanto l'estendersi di un controllo privato su parti crescenti di essa possa contribuire a diffondere quel generale benessere e fronteggiare la crisi che si è abbattuta su Roma come su tutto il mondo occidentale.(.) Da tempo, studiosi di diverse discipline discutono il tema delle ricadute nello spazio cittadino delle ricette che invocano una progressiva e forse definitiva ritirata del pubblico entro recinti sempre più stretti. Quando urbanisti e sociologi parlano di città pubblica il riferimento è, storicamente, a quelle parti di città di proprietà pubblica dove si è realizzata edilizia pubblica, dove risiede un parco pubblico. In fondo, però, tutta la città nel suo insieme è pubblica anche se costituita di tante parti private che, decidendo di condividere uno stesso spazio,

A tale livello di governo, invero, sono manifestamente visibili contropunte degenerative che acutizzano alcuni profili di crisi dell'amministrazione, che appare attraversata da logiche privatistiche, economicistiche e securitarie.

In modo plastico, muovendo dal dato di realtà, è stato osservato che «il combinato disposto della presenza massiccia di investitori finanziariamente irresistibili, amministrazioni pubbliche deboli e involuzione della capacità di progettazione utopistica dello spazio in funzione della collettività che lo abita ha prodotto una progressiva, inesorabile privatizzazione dell'ambiente urbano, una modalità che si presenta allo stesso tempo causa ed effetto dello snaturamento della sua dimensione schiettamente politica»³⁴.

In questa cornice, emerge la grammatica degli indicatori - più visibili e manifesti - che consentono di rilevare la "linea spezzata" del rapporto tra istituzione (città contemporanea), comunità e territori: «la progressiva affermazione dell'architettura rispetto all'urbanistica, con la conseguente prevalenza di interventi insediati in modo parcellizzato sul territorio urbano, rispetto a interventi di tipo strutturale, che dovrebbero essere destinati alle funzioni sociali e collettive che pure vi si svolgono; la proliferazione di *lands marks*, rappresentati principalmente da edifici frutto di committenza privata, concepiti da *archistar*, realizzati per demolizione più che per rigenerazione o rammendo e scarsamente o affatto dialoganti con il tessuto urbano al quale dovrebbero appartenere; l'aumento esponenziale del consumo di territorio, in contesti già fortemente antropizzati e ad altissima densità di beni storico-artistici (..) a tutto svantaggio di risorse non esauribili e non indipendenti dal destino delle città, come quelle naturalistiche e paesaggistiche; l'incremento di un atteggiamento di tipo predatorio nei confronti delle città storiche (un tema di rilievo europeo e in modo particolare italiano) sulla cui fragile eredità sembra consumarsi una quasi perfetta saldatura fra decremento dell'investimento pubblico a tutela del patrimonio materiale e immateriale che esse custodiscono e incremento dello sfruttamento economico (privato, in massima parte) del bene urbano (pubblico, o come sempre più spesso si osserva, comune); l'approfondirsi del divario fra centro e periferie, in dimensioni urbane in cui l'efficienza delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali (i trasporti, in primis) dovrebbero essere invece potenziate, in quanto veri e propri misuratori di giustizia territoriale; il trionfo dell'incompiuto, che rappresenta un manifesto tangibile e visibile dell'incapacità di una gestione virtuosa del territorio e delle risorse da parte delle amministrazioni locali»³⁵.

realizzano qualcosa di pubblico.» In questa prospettiva, per l'A., è finita da tempo l'urbanistica autoritativa, nella quale l'autorità pubblica tutto decide e tutto pianifica, poiché ogni cosa si negozia e si scambia, soprattutto nella materia dell'urbanistica, considerata ormai un mercato.

³⁴ G. M. LABRIOLA, cit., 16.

³⁵ G. M. LABRIOLA, cit., 17-18.

Dietro questa crisi visibile, vi è l'inadeguatezza delle incessanti riforme che hanno frenato lo sviluppo e non hanno saputo interpretare e seguire le traiettorie, soprattutto, dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale e del principio di differenziazione, correttamente applicato ad una realtà già variegata nella sua storia amministrativa (e legislativa, sul piano regionale)³⁶.

In questi tempi, il fenomeno urbano e, più in generale, il governo delle città, rimane al centro delle riflessioni per la matrice strategica che tali realtà ordinamentali possono imprimere ai temi dello sviluppo sostenibile, della crescita e della coesione economico-sociale, dell'identità culturale.

Al contempo, emerge l'urgente necessità di porre un freno agli ulteriori e peculiari fattori di crisi: la diversa geografia dello spopolamento dei territori (che assume la connotazione di un generale fenomeno di fuga dalle aree metropolitane del Mezzogiorno)³⁷ e gli andamenti dei c.d. saldi migratori che segnano un

³⁶ Sul tema dell'evoluzione e dei fattori di crisi del fenomeno urbano, si apprezzano i contenuti dei quattro rapporti annuali dedicati alle città, elaborati e pubblicati dal Centro Nazionale di Studi sulle politiche urbane – Urban@it (consultabili in www.urbanit.it/rapporti-annuali): Quarto Rapporto sulle città (2018), *Il Governo debole delle economie urbane*; Terzo Rapporto sulle città (2017), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*; Secondo Rapporto sulle città (2016), *Le Agende urbane delle città italiane*; Primo Rapporto sulle città (2015), *Metropoli attraverso la crisi*. Inoltre, v. anche il Rapporto 2018, curato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca (ISPRA), *XIV Rapporto Qualità dell'Ambiente urbano*, consultabile in www.isprambiente.gov.it, nel quale si riportano i dati aggiornati relativi a 120 città italiane, incluse le 14 Città metropolitane, mediante l'applicazione di un insieme di indicatori fondamentali per l'analisi anche della qualità ambientale delle città.

³⁷ In ordine allo spopolamento o al fenomeno generale di fuga delle aree metropolitane del Mezzogiorno che segna andamenti divergenti rispetto all'evoluzione del fenomeno urbano nel Centro Nord, v. i dati puntuali riportati nel Rapporto SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno) 2017, *Sull'Economia del Mezzogiorno*, in www.Inx.svimez.info, secondo i quali la popolazione metropolitana italiana è sensibilmente aumentata dal 2002, (valore di riferimento 100) al 2017 (106,6). Tuttavia, in base alle analisi riportate, il valore medio è frutto di un andamento divergente: le Città Metropolitane del Centro Nord fanno registrare un indice elevato, 109,7, rispetto al 102 di quelle del Mezzogiorno. La quota di popolazione metropolitana del Mezzogiorno rispetto a quella nazionale diminuisce dal 40,2% al 38,5%. In particolare, nella città di Napoli, il saldo migratorio fa registrare un'emorragia: -9.241 nel 2014, - 4.251 nel 2015, - 6.892 nel 2016.

Il rapporto SVIMEZ registra il valore aggiunto del Centro Nord metropolitano, cresciuto tra il 2001 e il 2007 del 9,1%, a fronte del 4,4% del valore registrato nel Mezzogiorno, evidenziando che, con la crisi 2008-2014, l'andamento divergente si fa ben più profondo: il Centro Nord arretra del 2,9%; il Mezzogiorno metropolitano mostra andamenti assai più negativi, facendo registrare una caduta del 10,5%. Complessivamente, tra il 2001 e il 2014, le città metropolitane del Centro Nord fanno registrare un significativo +6%, mentre in quelle del Sud si registra una diminuzione pari al 6,6%.

Tra il 2008 e il 2014, le città di Messina, Napoli, Catania, Bari e Palermo mostrano gli andamenti più negativi. Il valore negativo riferibile alla città di Napoli (-12,9%), è particolarmente rilevante considerato che con 54,2 miliardi, rappresenta oltre 1/3 del valore aggiunto delle città metropolitane di tutto il Mezzogiorno. Nel 2014, si registra un fatto inedito e indicativo: le 7 città metropolitane del Mezzogiorno, tutte insieme, realizzano, con 134,9 miliardi, un valore aggiunto complessivo inferiore a quello della sola Città Metropolitana di Milano.

I dati mostrano sviluppi metropolitani divergenti tra Centro Nord e Mezzogiorno.

E' da osservare che, secondo la SVIMEZ, emergono anche segnali positivi nelle politiche urbane: l'attenzione al ruolo delle Città medie testimoniata dal Programma Periferie; l'attenzione alla dimensione metropolitana, testimoniata dal programma PON Metro, dal ruolo riservato alle città metropolitane nel Programma Periferie, dall'avvio dei *Masterplan* per le città metropolitane e per Taranto; l'assunzione di un ruolo di maggiore responsabilizzazione reciproca tra Governo e città, riscontrabile nel carattere pattizio dei *Masterplan* e nel rafforzamento dei poteri sostitutivi.

dualismo netto tra Centro Nord e Sud, considerato l'assoluto rilievo ormai della questione demografica quale fondamentale fattore di cambiamento della geografia delle territori e delle politiche pubbliche³⁸; la crisi identitaria dei sistemi locali rispetto ai quali la mappatura giuridico-amministrativa delle istituzioni e delle funzioni esercitate appare scollata dalla reale lettura dei luoghi, della popolazione di riferimento e dei confini del fenomeno urbano³⁹; gli andamenti negativi dei conti pubblici che registrano la contrazione

³⁸ *Ex multis*, sugli andamenti demografici, v. le analisi ed i dati riportati nell'ultimo Rapporto SVIMEZ 2018, *L'economia e la Società del Mezzogiorno*, consultabile in www.inx.svimez.info, che conferma gli andamenti e le previsioni elaborate nei precedenti rapporti: nel 2017, la popolazione italiana registrava 60 milioni e 660 mila unità, in calo di quasi 106 mila rispetto al 2016, nel quale era diminuita di 76 mila unità e di 130 mila nei confronti del 2015. La popolazione diminuisce poichè diminuiscono gli italiani mentre aumentano gli stranieri, e ciò è avvenuto in tutti e tre gli anni di riferimento: nel 2017 il calo è stato di 202,9 mila italiani a fronte di un aumento di 97,4 mila stranieri residenti. Gli stranieri rappresentano il 10,7% della popolazione del Centro Nord e il 4,2% di quella meridionale, nello scorso anno nel Centro Nord risiedevano 4.272 milioni di stranieri rispetto agli 872 mila nel Mezzogiorno. Il peso demografico del Sud continua, pur se lentamente, a diminuire ed è ora pari al 34,2%, due punti percentuali in meno dall'inizio del nuovo millennio. Al Sud, il saldo migratorio totale continua a essere negativo e ad ampliarsi ulteriormente, passando da -27,8 mila del 2016 a -31,7 mila del 2017. E' un fenomeno che riguarda tutte le regioni meridionali, con la sola eccezione della Sardegna: la Sicilia perde 16,8 mila residenti, la Calabria 3,3 mila, la Puglia 5,3 mila residenti.

Secondo le previsioni di SVIMEZ, supportate dai dati Istat, nei prossimi 50 anni si delinea un percorso di forte riduzione della popolazione, in particolare nel Mezzogiorno, con una perdita stimata di 5 milioni di abitanti, molto più che nel resto del Paese, ove la perdita sarà contenuta ad un milione e mezzo.

Ciò che preoccupa maggiormente è che l'età media al Sud crescerà dagli attuali 43,1 anni, ancora più bassa di quella registrata nel Centro Nord, ai 51,1 anni nel 2065. L'indice di vecchiaia salirà, invece, dall'attuale 148,7% al 329,1% del 2065. In definitiva, alla fine dell'intervallo di previsione, il Mezzogiorno risulterà l'area d'Italia maggiormente ridimensionata e più invecchiata. A ciò si aggiunge il fenomeno dello squilibrio generazionale e della fuga dei giovani: secondo le stime SVIMEZ, si registra - negli ultimi 16 anni - che hanno lasciato il Mezzogiorno 1 milione e 183 mila residenti, la metà giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, quasi un quinto laureati.

³⁹ Sul tema complesso dello *zoning* amministrativo, v. le analisi ed i dati della recente ricerca di B. CARAVITA – G. M. SALERNO – F. FABRIZZI – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Napoli, 2018, consultabile anche in federalismi.it, n. 8/2018. Inoltre, v. i dati relativi al fenomeno urbano, anche per serie storiche e distribuzione geografica, elaborati nel documento a cura dell'ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, consultabile in www.istat.it, e soprattutto appaiono apprezzabili i peculiari contenuti del capitolo 5, *Confini amministrativi, morfologie insediative e spazi delle relazioni: intersezioni che disegnano le nostre città*, p.77 ss., ove la premessa dell'impossibilità di definire i confini del fenomeno urbano quale fenomeno anch'esso liquido, in connessione con la società liquida e le sue dinamiche in continuo mutamento, è rappresentato dall'analisi delle principali 21 realtà urbane nazionali: considerate alla luce dei dati relativi alla mappatura dei sistemi locali, incentrata sui flussi di mobilità tra l'abitazione ed i luoghi di lavoro, si evidenzia un chiaro differenziale tra mappatura giuridica ed identificazione del perimetro amministrativo del sistema locale e la reale lettura dei luoghi e dei confini del fenomeno urbano, che supera ogni partizione amministrativa, anche dopo la stagione di riforme "Delrio". Inoltre, l'analisi è completata dall'applicazione delle due metodologie EUROSTAT ed OCSE per l'individuazione dei *core* urbani quali *Functional Urban Areas* (FUA), idonee a sviluppare modelli di analisi di tipo comparativo.

di risorse economiche anche per le amministrazioni territoriali⁴⁰; le criticità finanziarie degli enti locali⁴¹; il fenomeno, ancora preoccupante, dell'azzeramento-scioglimento dei comuni per infiltrazione mafiosa, che interessa in modo prevalente le aree territoriali del Mezzogiorno⁴².

Nello scenario descritto, la prospettiva d'interesse giuridico con cui accostarsi alle città è quella di approfondire in che termini la dimensione urbana si offre all'interprete quale spazio giuridico che segna, in modo rilevante e più di altre realtà amministrative, il tempo di una nuova rinascita: il tempo della rigenerazione urbana.

Come si vedrà, si tratta di un modello di risposta alle esigenze di sviluppo e cura degli interessi della comunità di riferimento, che evidenzia il progressivo tratteggiarsi di una geografia amministrativa che,

⁴⁰ Al fine di approfondire l'andamento dei conti pubblici per tipologia e settore di entrata e di spesa e la sua mappatura geografica, si rinvia all'analisi estremamente aggiornata e dettagliata delle Relazioni annuali elaborate dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (SCPT) gestito dall'Agenzia per la Coesione territoriale, consultabili in www.agenziacoesione.gov.it. Segnatamente, la Relazione annuale CPT ha l'obiettivo di fornire - principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionali derivanti dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) - un'analisi delle principali componenti delle entrate e delle spese pubbliche in Italia e nel Mezzogiorno, nonché una valutazione delle modifiche intervenute negli ultimi tempi sui principali aggregati finanziari, con attenzione particolare alla spesa per lo sviluppo. I flussi sono riferiti al Settore Pubblico Allargato (SPA) al fine di dar conto delle dinamiche delle entrate e delle spese, oltre che della Pubblica Amministrazione (PA), anche delle Imprese Pubbliche Nazionali e Locali. In chiave complementare rispetto alle Relazioni annuali, il Sistema CPT offre, attraverso la pubblicazione *Le entrate e le spese pubbliche nelle regioni italiane* (temi SCPT n.8/2018, consultabile in www.agenziacoesione.gov.it) un'analisi territoriale più di dettaglio dei dati rilevati, finalizzata a ricostruire i valori reali di spesa ed entrata in modo da rendere confrontabili fenomeni e territori diversi, con una ricchissima appendice statistica del periodo 2000-2016.

⁴¹ In ultimo, sulle criticità finanziarie degli enti locali (deficitarietà, procedure di riequilibrio e dissesti) e sulla concentrazione di tali fenomeni soprattutto in alcune regioni (Sicilia, Campania, Calabria), v. Corte dei conti, sez. Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali* (Deliberazione n.6/SEZAUT/2019/FRG), in www.corteconti.it, soprattutto p.368 ss.

⁴² Per i dati quantitativi del fenomeno, aggiornati al 6 agosto 2019, si apprezza il *focus* realizzato dall'associazione Avviso Pubblico (Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie), consultabile in www.avvisopubblico.it, nel quale grafici, schede statistiche e mappe interattive evidenziano che, dal 1991 al 6 agosto 2019, sono stati emanati nel complesso 530 decreti *ex art.* 143 del Testo Unico sugli Enti locali, dei quali 200 di proroga di precedenti provvedimenti; su 330 decreti di scioglimento, 26 sono stati annullati dai giudici amministrativi, mentre 23 sono gli scioglimenti decisi nel 2018 e 11 nei primi otto mesi del 2019: si tratta dei Comuni di Careri (Reggio Calabria; sciolto una prima volta nel 2012), Pachino (Siracusa), San Cataldo (Caltanissetta), Mistretta (Messina), Palizzi (Reggio Calabria), Stilo (Reggio Calabria), Arzano (Napoli; al terzo scioglimento, dopo quelli del 2008 e del 2015), San Cipirello (Palermo), Sinopoli (Reggio Calabria; già sciolto nel 1997), Torretta (Palermo; sottoposto a scioglimento nel 2005; archiviato nel 2014) e dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria (sciolta anche nel 2008). Tenuto conto che 64 amministrazioni sono state colpite da più di un decreto di scioglimento (riportate nel prospetto "Amministrazioni con più scioglimenti"), gli enti locali complessivamente coinvolti nella procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati fino ad oggi 279; di essi 249 effettivamente sciolti (compresi un capoluogo di provincia e cinque aziende sanitarie). Dal 2010 ad oggi, sono 46 i procedimenti ispettivi avviati dal Ministero dell'Interno e conclusi con l'archiviazione, di cui 9 nel 2015, 3 nel 2016, 1 nel 2017 (Corigliano Calabro, che era stato sciolto nel 2011), 6 nel 2018 (Seregno, Niscemi - sciolto nel 1992 e 2004 -, Villa San Giovanni, Pago del Vallo di Lauro - sciolto nel 1993 e 2009 -, Mandatoriccio e Colosimi) e 5 nel 2019 (San Giovanni di Gerace, Baratili San Pietro, Santu Lussurgiu, Campania e Corsico).

proprio nei livelli di governo di maggiore prossimità (regionale e locale) con la *civitas*, si dimostra più vitale e dinamico, nella finalità di valorizzare le domande e i bisogni della collettività e, in generale, di proiettare la necessità fisiologica di adattamento degli apparati amministrativi e degli strumenti d'azione al cambiamento della società ed alla mappatura in evoluzione dei diritti e delle prestazioni pubbliche che li rendono effettivi⁴³.

3. La rigenerazione urbana: da categoria metagiuridica a modello giuridico di sviluppo delle regioni e delle città

⁴³ Sul tema dei diritti fondamentali e dei diritti sociali e, dunque, sulla ricostruzione del dibattito definitorio e sulla tendenza in atto alla continua scrittura di nuovi diritti e sui limiti d'effettività che incontrano al cospetto delle prestazioni possibili (finanziariamente condizionate), anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C. VENTIMIGLIA, *I diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell'autorità*, Roma, 2013 e, in ultimo, nella prospettiva di un recupero d'identità dell'Unione europea anche attraverso tentativi proclamatori d'integrazione sociale, Id., *Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettività*, in *Ragion pratica*, 2019, 107 ss. Inoltre, v. M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Utet, Torino, 2012, p. 219 ss.; il numero monografico speciale *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 4/2018 e, segnatamente i contributi di P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, ivi, p. 3 ss., A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, ivi, p. 20 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, ivi, p. 33 ss.; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il 'social summit' di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, ivi, p. 49 ss.; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, ivi, p. 244 ss.

Da diversi anni, l'aspirazione alla costruzione di un diritto alla città "sostenibile"⁴⁴, fulcro del benessere equo e sostenibile⁴⁵, in linea con la "domanda di città"⁴⁶, si esprime attraverso nuovi modelli d'azione,

⁴⁴ Nella vasta letteratura sulla dimensione complessa e multidisciplinare dello sviluppo sostenibile, senza pretesa di esaustività e per i puntuali riferimenti bibliografici, v. i recenti contributi di M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale*, cit., p. 787 ss.; C. MICCICHE', *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Dir. ec.*, 2018, 1 ss.; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dai trattati internazionali al diritto interno*, in R. FERRARA – C. E. GALLO, (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2014, I, p. 233 ss; per un inquadramento generale, B. CARAVITA DI TORITTO – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. P. ROSSI, *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2015, 175 ss.; G. SENATORE, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Milano, 2013; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 2 ss.

⁴⁵ Occorre rilevare che, a partire dal 2013, l'Istat ha sviluppato un'analisi del "benessere equo e sostenibile" con l'obiettivo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con le fondamentali dimensioni del benessere, corredate da misure relative alle diseguaglianze e alla sostenibilità. In sintesi, sono stati individuati 12 domini (aree) fondamentali per la misura del benessere in Italia, e specifici *set* di indicatori di misurazione: Salute, 14 indicatori; Istruzione e Formazione, 11; Lavoro e Conciliazione tempi di vita, 14; Benessere economico, 11; Relazioni sociali, 9; Politica e istituzioni, 12; Sicurezza, 11; Benessere soggettivo, 4; Paesaggio e patrimonio culturale, 11; Ambiente, 16; Innovazione, ricerca e creatività, 7; Qualità dei servizi, 10. È notevole la numerosità degli indicatori riferiti al contesto (urbano) di vita della popolazione.

Il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e della società ha riscosso una crescente attenzione anche da parte delle istituzioni locali che, in collaborazione con l'Istat, hanno avviato progetti basati sul paradigma del BES, anche esplorando le potenzialità ancora inespresse dei sistemi informativi di carattere amministrativo, comunali e provinciali. L'obiettivo è stato quello di sviluppare innovati strumenti e conoscenze al servizio del funzionamento delle istituzioni territoriali, nell'ottica di rafforzare il dialogo tra amministratori e cittadini e di promuovere una rendicontazione periodica sullo stato della città e delle province da parte degli amministratori.

Nel 2018, l'Istat ha pubblicato per la prima volta un sistema di indicatori del Benessere Equo e Sostenibile nelle province e città metropolitane italiane. Si tratta del primo risultato del progetto "Misure del benessere equo e sostenibile dei territori", avviato per costruire e alimentare regolarmente un sistema di indicatori utili a soddisfare la domanda di informazione statistica territoriale. Rispetto al Rapporto BES nazionale, composto da 12 domini, non è considerato il Benessere soggettivo, per la mancanza di fonti di adeguata qualità statistica mentre diverse componenti del benessere sono descritte per mezzo di misure ulteriori. I dati, disponibili in serie storica, consentono di osservare sia i livelli di benessere misurati per i diversi domini all'interno di ciascuna provincia, sia le differenze territoriali di benessere da varie angolazioni: la distanza che separa le province più avvantaggiate dalle più penalizzate; le transizioni tra parti basse e alte della distribuzione o il persistere nel tempo di posizioni di vantaggio o svantaggio; la dispersione complessiva tra i territori e le dinamiche di convergenza/divergenza; le relazioni tra le dinamiche territoriali e il concomitante incremento (o contrazione) del benessere nei vari domini. Il Rapporto BES dei territori 2018 e 2019, unitamente ai Rapporti BES annuali (dal 2013) sono consultabili in www.istat.it. E' da osservare che dal 2016 - precisamente con la legge 4 agosto 2016 n. 163 - che ha riformato la legge di bilancio, principale strumento della manovra di finanza pubblica insieme alle legge di stabilità, il Bes è stato inserito nel processo di definizione delle politiche economiche atteso che una selezione di indicatori di benessere equo e sostenibile sono da considerare annualmente nel Documento di Economia e Finanza e nella Relazione da presentare al Parlamento. Sull'attenzione del giurista a tali dati di conoscenza, che supportano la riflessione scientifica, già P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 42, nota 2. Nell'interessante prospettiva che individua lo standard urbanistico e le dotazioni territoriali quale unità di misura dei livelli essenziali ascrivibili alla potestà pianificatoria del territorio, v. N. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F. G. SCOCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, p. 541 ss.

⁴⁶ Si riferisce alla "domanda di città" che costituisce il terreno di trasformazione urbana in base ai modelli ormai giuridici della rigenerazione urbana, il più recente contributo di F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella*

che coniugano gli attuali orientamenti delle politiche pubbliche con peculiari modelli amministrativi, che trovano applicazione sotto l'etichetta nominalistica ormai in uso (a cura delle amministrazioni locali e, soprattutto, da parte dei legislatori regionali) della rigenerazione urbana⁴⁷, che si sta imponendo quale matrice prevalente dei diversificati processi di rinnovamento, di riqualificazione e di adeguamento dell'assetto urbano ai bisogni della comunità di riferimento.

A partire dalla seconda metà degli anni Duemila, è mutato il modo di intendere il territorio: i processi di urbanizzazione e la pianificazione urbanistica si misurano con tale elemento (materiale e giuridico) non più considerato quale mera piattaforma insediativa della quale garantire uno sfruttamento massimo di ogni sua parte (nella visione storica della “città - e della società - in espansione”)⁴⁸, ma si afferma il rilievo

rigenerazione delle città, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 135; sulla domanda di qualità dello spazio urbano, anche R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori*, cit., 632 ss.

⁴⁷ Nell'ormai considerevole letteratura sul tema della rigenerazione urbana, ed in riferimento ai contributi di taglio giuridico-amministrativo, senza pretesa di esaustività, v. il recente lavoro monografico di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; M. CAMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, p. 53 ss.; F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, p. 41 ss.; T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, p. 63 ss.; G. PAGLIARI, *Ripensare lo strumento pianificatorio: dal modello del «controllo» a quello della «coerenza»*, p. 79 ss.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città*, p. 21 ss., tutti in E. FONTANARI – G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 625 ss.; Id., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, p. 237 ss.; B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017, p. 177 ss.; E. CHITI, *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, ivi, p. 15 ss.; E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Rapporto sulle città 2017. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città – Background Papers*, in *Urban@it*, n. 1/2017; Id., *L'evoluzione della funzione di pianificazione*, Torino, 2017; P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *Astrid*, n. 10/2017; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città* (editoriale), in *Munus*, 2016, V; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro il futuro delle città*, ivi, p. 235 ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, ivi, p. 271 ss.; F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, ivi, p. 315 ss.; F. TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in *Giudizio amministrativo e governo del territorio – La generazione dei piani senza espansione* (Atti del XVI° e XVII° Convegno annuale A.I.D.U., Milano, 2016, p. 213 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenza di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, p. 592 ss.; S. AMOROSINO, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, ivi, 2013, p. 315 ss.

⁴⁸ In dottrina, nell'esaminare i limiti ed i meriti della pianificazione urbanistica tradizionale, si apprezza il contributo di E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, P. URBANI (a cura di), 2015, il quale osserva che «nei decenni scorsi, i piani regolatori, fondati su un concetto di crescita che rifletteva tendenze generali della società italiana, hanno assecondato queste spinte, lasciando spazio ad un modello di sfruttamento inflattivo del territorio. La tendenza alla crescita urbana (all'urbanesimo, come si diceva ai tempi del varo della legge urbanistica: art.1, comma 2, legge n. 1150/1942) avviatasi nei primi decenni del secondo dopoguerra è proseguita ben oltre tale stagione, in vistoso disallineamento rispetto alle tendenze demografiche, e si alimenta ancora oggi a causa - per fare solo un esempio - dell'incapacità dei piani di sopprimere definitivamente i “residui di piano” (ossia le ingombranti previsioni derivanti da un parametro empirico come la capacità insediativa teorica e rimaste inattuato nei cicli edilizi precedenti. Ai piani comunali fa inoltre difetto la capacità di orientare le scelte degli operatori economici in direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e, ancor prima, di esprimere decisioni fortemente contenitive. Tra le cause profonde di questo ritardo è tuttavia doveroso annoverare anche norme che vanno nella

del suo profilo ambientale, essendo la sua componente fondamentale, il suolo, una risorsa preziosa, sostanzialmente esauribile, vulnerabile, non resiliente e immediatamente rinnovabile⁴⁹.

La necessità di preservare le risorse ambientali e contenere il consumo di suolo non sono gli unici obiettivi: infatti, l'evoluzione di comunità cittadine sempre più portatrici di istanze di uguaglianza e di integrazione ed alla ricerca di luoghi di vita comuni quali spazi di coesione sociale, ha affidato al rinnovamento urbano anche le istanze sociali di superamento del degrado, delle situazioni di abbandono e di disagio, nell'idea che la città debba assumere anche la funzione di garantire la qualità della vita, l'inclusione sociale e la capacità di resilienza urbana⁵⁰.

Non è più la riqualificazione ed il ripristino di un edificio e della sua funzionalità, ma la prospettiva di una strategia territoriale integrata, capace di interpretare e coniugare in modo adeguato la vasta trama degli interessi che s'innestano nel circuito relazionale territorio - istituzione - corpo sociale.

Tali elementi di novità intercettano e s'intrecciano con la dequotazione del tradizionale sistema della pianificazione urbanistica e sull'avvertita e condivisa inadeguatezza del piano regolatore generale⁵¹, in

direzione sbagliata: è sicuramente il caso di quelle atte a consentire ai comuni di finanziare la spesa corrente mediante i contributi costruttivi (costringendo nei fatti gli enti locali a farlo) con la conseguenza che i comuni orientati ad arginare la crescita edilizia si trovano in posizione conflittuale e sono costretti a confrontarsi ruvidamente con un problema di tenuta dei rispettivi bilanci». Nella prospettiva che interpreta la nuova stagione necessitata dell'urbanistica che deve tendere a costruire sul costruito mediante il recupero e il riutilizzo dell'esistente, v. P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, p. 614; Id., *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013 p. 21; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, p. 592 ss. Inoltre, sull'evoluzione e sull'attuale ruolo della funzione di pianificazione nella governance territoriale, v. F. CIMBALI, "Programmazione" e "strategia" nell'uso del territorio, in *Dir. ec.*, 2017, p. 863 ss.

⁴⁹ Nella dottrina italiana, esprime l'idea della avvenuta sostituzione del valore fondamentale del "suolo" rispetto alla tradizionale categoria concettuale del "territorio", E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 72 ss.; inoltre, v. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione della città*, cit., 135-136; R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le regioni*, 2018, 948-949; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, G. DE GIORGI CEZZI – P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, parte di D. SORACE – L. FERRARA (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, II, Firenze, 2017, 299 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 69 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 277 ss.; G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 1261 ss.,

⁵⁰ In ordine all'estensione dei fini delle politiche di governo del territorio che devono comprendere ed interpretare anche le esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale, v. la riflessione di V. CERULLI IRELLI, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il Governo del territorio* (Atti del VI° Convegno nazionale A.I.D.U. Pescara 29-30 novembre 2002), Milano, 2003, 507 ss.; v. anche A. POLICE, *Urbanistica solidale ed esigenze di mercato: alla ricerca della città ideale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, p. 31 ss.; A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale ed urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 12-13.

⁵¹ Sulla crisi del sistema della pianificazione, v. le riflessioni di P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, p. 3 ss.; A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di*

ragione della sua unilateralità e rigidità di contenuto, troppo distante dalla necessità di flessibilizzazione delle regole (sulle modalità di intervento, sulle destinazioni, sui contenuti del rapporto negoziale pubblico-privato), conducendo, nel panorama urbanistico, alla lunga stagione dei piani integrati e complessi⁵², ove la complessità si riferisce alla pluralità degli obiettivi, dei contenuti, dei soggetti e delle modalità di attuazione⁵³, nel quadro della valorizzazione ormai consolidata dei moduli consensuali che delineano la c.d. urbanistica contrattata⁵⁴.

Come ha evidenziato attenta dottrina, «il capostipite di tale eterogeneo catalogo di figure, tutte impennate sull'efficacia derogatoria rispetto al Prg, è il Programma integrato di intervento transitato dalla legislazione lombarda nella L. 17 febbraio 1992, n. 179» che si è delineato come strumento idoneo ad assolvere «una pluralità di funzioni, l'integrazione tra diverse modalità intervento, la possibilità di realizzazione privata di opere di urbanizzazione (..) il concorso di operatori privati e di soggetti pubblici e postula una incidenza strategica sui processi di riorganizzazione urbana», con l'effetto riflesso di un «appannamento della funzione amministrativa di programmazione, non vicariabile da una sommatoria di interventi puntuali»⁵⁵.

Paolo Stella Richter, II, Napoli, 2013, p. 991 ss.; inoltre, analizza l'evoluzione storica dei contenuti, degli strumenti e delle finalità della funzione pianificatoria, il lavoro monografico di E. BOSCOLO, *L'evoluzione della funzione di pianificazione*, cit., 2017. Inoltre, v. F. CIMBALI, "Programmazione" e "strategia" nell'uso del territorio, cit., soprattutto pp. 863-879.

⁵² L'archetipo di tale tipologia di piani è il programma integrato di intervento introdotto dall'art. 16 della l. 17 febbraio 1992 n. 179. Come noto, a tale categoria, sono ricondotti i programmi di recupero urbano di cui all'art. 13 e i programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 2 della stessa legge; i contratti di quartiere di cui al d. m. del Ministero dei Lavori pubblici 22 ottobre 1997; i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.) istituiti e promossi con d. m. 8 ottobre 1998 del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti; i programmi di riabilitazione urbana e i programmi di riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità previsti dall'art. 27 della l. 1 agosto 2002 n. 166; il programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale di cui all'art. 11 del d. l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008 n. 133 (c.d. Piano Casa). Inoltre, sui diversi schemi o moduli giuridici della programmazione negoziata, v. l'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 e l'art. 12 e 12-bis del d. l. 22 giugno 2012 n. 83, rispettivamente relativi all'istituzione del Piano nazionale per le città ed all'introduzione dei contratti di valorizzazione urbana proposti dai comuni per il finanziamento ministeriale di interventi su aree degradate e l'istituzione del C.i.p.u. (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane). In ultimo, l'art. 28-bis del d. lgs. 6 giugno 2001 n. 380, inserito dal d. l. 12 settembre 2014 n. 133 (decreto c.d. Sblocca Italia) che ha introdotto il discusso istituto del permesso di costruire convenzionato. Recentemente, sui programmi complessi, M. A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, in *Trattato di diritto del territorio*, cit., soprattutto p. 686 ss.; v. anche T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, p. 212 ss.

⁵³ S. CIVITARESE MATTEUCCI – P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 2017, Torino, 179. Inoltre, v. la ricostruzione e l'analisi storico-giuridica nella puntuale riflessione di P. STELLA RICHTER., *Diritto del territorio e Costituzione*, in F. G. SCOCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, p. 3 ss.

⁵⁴ Sul tema, P. URBANI, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. ult. cit.*, 315 ss.; M. A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, in *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 627 ss.

⁵⁵ E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit., p. 5. In senso conforme, ossia critico rispetto all'effetto di una pervasiva de-pianificazione, sostanzandosi tali piani in accordi, potenzialmente alternativi e

Nell'ultimo decennio, questa stagione normativa è approdata ad un'evoluzione più complessa e strutturata, ma, al contempo, con elementi unificanti rintracciabili nella dimensione legislativa regionale che, a diverse velocità, ha introdotto e disciplinato una categoria avanzata di programmi complessi dedicati alla rigenerazione urbana, in ordine ai quali la dottrina più attenta ha evidenziato la necessità di definirne la tassonomia sul piano giuridico⁵⁶, allo scopo di identificare gli elementi valoriali di distinzione degli attuali modelli regionali di rigenerazione urbana e gli ulteriori profili di riflessione che sollecitano sul governo delle città.

In termini generali, l'analisi del dibattito sul tema della rigenerazione urbana offre ancora una varietà di posizioni definitorie che s'inseriscono tra la mancanza di un inquadramento generale di tale categoria concettuale sul piano della legislazione statale e, al contrario, una ricchissima produzione legislativa regionale, che assume il vessillo della rigenerazione urbana ad emblema delle più recenti ed innovative discipline del territorio e del suo governo.

In ordine all'impossibilità di rintracciare, nella dimensione legislativa statale⁵⁷, l'elaborazione di una definizione puntuale della rigenerazione urbana⁵⁸, allo stato, invero, è da osservare che giace in

derogatori dello strumento urbanistico generale e idonei ad agevolare la prevalenza di interessi economici forti a detrimento dell'interesse generale, v. P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica convenzionale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, p. 21 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, p. 592 ss.

⁵⁶ Nella vasta letteratura giuridica, senza pretesa di esaustività, anche per i riferimenti bibliografici, v. S. AMOROSINO, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, p. 315 ss.; F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, n. 22/2016; E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit. p. 3 ss.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., 28; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 625 ss.; Id., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 237 ss.; P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, cit., 4 ss.; B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 177 ss.; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, ivi, cit., 15 ss.; G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 603 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 651 ss.; P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F. G. SCOCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 20 ss.; Id., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 51 ss.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 29 ss.; M. A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, cit., p. 627 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit.; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 135 ss.; A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *federalismi.it*, n. 15/2019; I. FORGIONE, *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*, in *Persona e Amministrazione*, 2019, p. 433 ss.

⁵⁷ In dottrina, si segnala la posizione di F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, cit., 137, che vorrebbe rintracciare nell'art. 3-bis del d. p. r. 6 giugno 2001 n. 380, introdotto dall'art. 17, co.1, lett. b) del d. l. n. 133/2014 (c.d. decreto Sblocca Cantieri) relativo alla disciplina degli interventi di conservazione, lo scarno quadro normativo statale di riferimento a cui ricondurre la categoria giuridica della rigenerazione urbana.

⁵⁸ In dottrina, ha evidenziato che, a confronto con l'attivismo regionale e comunale in materia di governo del territorio, lo Stato ha recuperato soltanto un ruolo centrale nell'ambito di una posizione di mero orientamento

Parlamento la proposta di legge dei deputati Daga, Micillo, Terzoni, Vignaroli, Zolezzi (Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati, AC n. 63, XVIII Legislatura) che, ove approvata, riconoscerebbe il rilievo della rigenerazione urbana quale categoria giuridica ormai consolidata nell'ordinamento, offrendone un inquadramento sistematico quale principio fondamentale del governo del territorio - al fine di evitare ulteriore consumo di suolo libero - nella definizione (art. 2, comma 1, lett. l) in base alla quale essa costituisce «un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo, anche con interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, mediante orti, giardini e boschi urbani, didattici, sociali, condivisi e volti alla tutela delle aree naturali e seminaturali ancora presenti in ambito urbano. La rigenerazione urbana deve perseguire l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi».

In questa cornice, si deve osservare che la comparazione con l'avvento delle discipline regionali sulla rigenerazione urbana è identificativa di una tendenza emergente che supera la stagione dei c.d. piani di terza generazione⁵⁹ e concretizza un attivismo di risposta dei parlamenti regionali che si misura con la necessità di allineare ed innovare la disciplina dell'uso e del governo del territorio in chiave corrispondente non soltanto alla trama variegata degli interessi, pubblici e privati, da sempre incidenti sul territorio, ma all'urgenza dei bisogni, anche d'ordine sociale ed economico, oltre che ambientale, che attraversano il fenomeno urbano.

negli schemi attuativi di strumenti sostenuti dall'assegnazione condizionale di fondi centrali, E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit., p. 4.

⁵⁹ In dottrina, l'avvento delle leggi regionali dedicate alla rigenerazione urbana segnerebbe la fine della stagione dei piani di terza generazione nella riflessione di E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, p. 5, secondo cui, nella perdurante incapacità del Parlamento di dettare la nuova legge urbanistica di principi fondamentali che, ai sensi dell'art. 117, II comma, Cost., dovrebbe orientare la legislazione regionale, talune regioni si sono mosse in maniera autonoma ed «esaurita la stagione segnata dalle leggi regionali di terza generazione (con sdoppiamento del piano in una componente strutturale e in una operativa o, comunque, con frammentazione della struttura compatta del piano-atto in più documenti riservati alle diverse funzioni conoscitive e regolatorie), emergono temi nuovi come quello del consumo di suolo.» In senso conforme, T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, 2017, 681 ss., ove la legge regionale viene considerata fortemente innovativa anche sul piano del metodo e degli strumenti posti al servizio della rigenerazione urbana, con un'intensa valorizzazione della partecipazione dei privati e della comunità locale di riferimento. In ultimo, anche R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, cit. soprattutto p. 956 ss. Per un approfondimento, v. P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, cit., soprattutto p. 103 ss.

3.1. La dimensione innovativa della rigenerazione urbana: analisi degli elementi identificativi, nella stagione segnata dai legislatori regionali

Una parte della dottrina⁶⁰ ha posto al centro della riflessione le discipline regionali, che offrono un quadro tendenzialmente omogeneo di finalità (zero consumo di suolo, rilancio della tutela dell'ambiente, visione integrata del tema della coesione territoriale ed economico-sociale..), ma con un'impostazione metodologica ed una selezione di strumenti, orientati agli obiettivi, che non appaiono affatto sovrapponibili e/o omogenei.

Il riferimento è, in particolare, alla l. r. Puglia 29 luglio 2008 n. 21, alla l. r. Piemonte 14 luglio 2009 n. 20, alla l. r. Marche 23 novembre 2011 n. 22, alla l. r. Toscana 10 novembre 2014 n. 65, alla l. r. Lombardia 28 novembre 2014 n. 31, alla l. r. Umbria 21 gennaio 2015 n. 1, alla l. r. Veneto 9 giugno 2017 n. 56, alla l. r. Lazio 18 luglio 2017 n. 7, alla l. r. Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24, alla l. prov. autonoma di Trento 4 agosto 2015 n. 15, alla l. prov. autonoma di Bolzano 10 luglio 2018 n. 9, ed al recente d. d. l. di iniziativa governativa (n. 587) all'esame dell'Assemblea regionale siciliana, dedicato alla riforma integrale della disciplina regionale del governo del territorio, compresa la rigenerazione urbana.

L'analisi dell'evoluzione delle discipline regionali evidenzia che, fin dall'origine, la rigenerazione urbana esprime il perseguimento di una finalità complessa rispetto al fenomeno urbano, sul quale intende imprimere azioni di trasformazione, volte ad accrescerne la qualità urbana, intesa come cornice (ambientale, sociale, economica, culturale) di benessere equo e sostenibile per la comunità locale.

Il riferimento è alla l. r. Piemonte del 2009, che disciplina i programmi di rigenerazione urbana per fini di «miglioramento della qualità architettonica, ambientale, energetica e sociale» (art. 14), nel quadro iniziale di una visione assai scarna degli strumenti e del metodo amministrativo di partenariato pubblico-privato sugli interventi da realizzare.

Una definizione più organica è contenuta nella L. r. Lombardia del 2014, che fotografa la rigenerazione quale «insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica (..) la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'ambiente urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della bio-diversità nell'ambiente urbano» (art. 2, comma 1, lett. e).

Fermo tale inquadramento definitorio, è riconosciuta espressamente la “priorità” della rigenerazione urbana in stretta correlazione con la finalità della limitazione dell'uso di suolo, nella formulazione del

⁶⁰ Per i richiami bibliografici, v. *supra* nelle note 47 e 56.

principio generale secondo il quale «gli strumenti comunali di governo del territorio prevedono consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui il documento di piano abbia dimostrato l'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, prioritariamente mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali» (art. 2, comma 3), con una evidente correlazione diretta tra i progetti di rigenerazione e le politiche di contenimento dell'uso di suolo.

In questa ricognizione, un posto di rilievo va riconosciuto alla l. r. Toscana n. 65 dello stesso anno, che in ben 256 articoli, traduce una visione più organica, avanzata, integrata del governo e dell'uso del territorio nella dimensione regionale e locale: nella piena valorizzazione degli istituti di partecipazione (artt. 36-40) e di collaborazione interistituzionale (art. 41-57), la disciplina degli atti di governo del territorio è completata dalle disposizioni normative inserite nel Capo III (Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate) ove la definizione di degrado urbanistico e di degrado socio-economico (art. 123)⁶¹ costituiscono le categorie concettuali che delimitano il campo di elezione degli interventi di rigenerazione urbana nel perimetro del territorio urbanizzato, definita «alternativa strategica al nuovo consumo di suolo» composta da «un insieme di interventi di volta a riqualificare il contesto urbano attraverso un insieme sistematico di opere consistenti nella: a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano», con una mappatura analitica degli obiettivi di riqualificazione⁶² da perseguire nel singolo intervento (art. 125, commi 1 e 4).

⁶¹ In base all'art. 123 della l. r. Toscana n. 65/2014: per aree caratterizzate da degrado urbanistico si intendono le aree con presenza di un patrimonio edilizio e connotate da un impianto urbano di scarsa qualità sotto il profilo architettonico e morfotipologico, associata alla carenza di attrezzature e servizi, alla carenza e al degrado degli spazi pubblici e delle aree libere, nonché le aree caratterizzate da attrezzature ed infrastrutture dismesse; per aree caratterizzate da degrado socio-economico si intendono le aree connotate da condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista morfologico, paesaggistico, ambientale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento.

⁶² In base all'art. 125, comma 4, della legge toscana richiamata, gli interventi di riqualificazione perseguono una trama variegata di obiettivi e precisamente: a) la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente volta anche a migliorare la relazione con i tessuti urbani circostanti o la ricomposizione dei margini urbani, tenuto conto del necessario rapporto visuale e morfo-tipologico con il tessuto urbano consolidato; b) il recupero, il miglioramento o il potenziamento delle opere di urbanizzazione, servizi e del verde urbano; c) la compresenza di funzioni urbane diversificate e complementari; d) il raggiungimento di un'equilibrata composizione sociale, anche attraverso interventi di edilizia sociale; e) l'efficientamento energetico degli edifici e l'uso integrato di fonti rinnovabili;

Anche nella l. r. n. n. 24/2017 dell'Emilia Romagna emerge la stretta correlazione finalistica e funzionale tra progetti di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo⁶³, che è confermato quale fondamento valoriale dell'introduzione di una compiuta e incentivata disciplina degli interventi di rigenerazione urbana, diretti a perseguire la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro⁶⁴.

Dunque, affiora la strategia territoriale che intende migliorare la città visibile insieme alla qualità urbana della vita della comunità insediata, che è riconosciuta protagonista dei c.d. processi di progettazione partecipata «per assicurare il coinvolgimento in prima persona, con modalità attive e socialmente visibili,

f) il miglioramento della sostenibilità ambientale e della biodiversità volto a favorire l'inserimento o il rafforzamento delle reti ecologiche legate alla presenza di corsi d'acqua o aree naturali residue, a cui possono essere associati percorsi per la mobilità ciclo-pedonale;

g) gli interventi finalizzati a conseguire un migliore allineamento della cortina edilizia in coerenza con l'assetto planimetrico urbano storicizzato e tenuto conto del necessario rapporto visuale con gli elementi espressivi dell'identità dei luoghi;

h) la riqualificazione delle connessioni con gli spazi e servizi pubblici, anche esterni all'area, con particolare attenzione al trasporto collettivo.

⁶³ La stretta correlazione, giuridica e funzionale, tra riduzione del consumo di suolo e interventi di rigenerazione urbana, e l'analiticità dei numerosi obiettivi di interesse generale riconnessi agli attuali processi di trasformazione del tessuto urbano è evidente sul piano definitorio, laddove è stabilito (art. 1, comma 2): «Il governo del territorio, inteso quale insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio-economiche su di esso incidenti, è esercitato dai Comuni e loro Unioni, dalla Città metropolitana di Bologna, dai soggetti di area vasta e dalla Regione, perseguendo la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro, e nel rispetto dei seguenti obiettivi:

a) contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici;

b) favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione di cui alla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo);

c) tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità;

d) tutelare e valorizzare i territori agricoli e le relative capacità produttive agroalimentari, salvaguardando le diverse vocazionalità tipiche che li connotano;

e) contribuire alla tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali del territorio regionale;

f) promuovere le condizioni di attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie;

g) promuovere maggiori livelli di conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente, per assicurare l'efficacia delle azioni di tutela e la sostenibilità degli interventi di trasformazione. »

⁶⁴ Il riferimento è al Capo II (Promozione del riuso e della rigenerazione urbana), artt. 7-17.

dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che ricadono nel loro territorio di vita quotidiana» (art. 17)⁶⁵.

La riconduzione della “questione sociale” alle finalità ed agli obiettivi perseguiti con gli interventi di rigenerazione urbana, appare ancora più evidente nella coeva l. r. Lazio n. 7 del 2017 che individua - testualmente - nell’*incipit* dell’ordine delle finalità da perseguire quella di «promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di *co-housing* per la condivisione di spazi ed attività » (art. 1, comma 1, lett. a).

Quindi, dal rilievo tematico della qualità urbana della vita della comunità, discende un inquadramento della rigenerazione urbana intesa in senso amplissimo e dinamicamente orientata a rimettere l’uomo ed i suoi bisogni (materiali ed immateriali) al centro del governo del territorio, con una saldatura giuridica tra la questione territoriale e la questione sociale.

Questa lettura interpretativa si ricava dalle disposizioni dedicate alla disciplina dei programmi di rigenerazione urbana: «nelle porzioni di territorio urbanizzate di cui all’articolo 1, sono consentiti, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati, programmi di rigenerazione urbana costituiti da un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici volti, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale, con finalità di interesse generale e con il riuso dei materiali derivanti dalle demolizioni di opere e manufatti di edilizia civile ed infrastrutturale, a riqualificare il contesto urbano in situazione di criticità e di degrado ed a recuperare e

⁶⁵ Sui contenuti innovativi dell’art. 17 (in ordine ai concorsi di progettazione, ai concorsi di idee, ai processi di progettazione partecipata), v. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., soprattutto p. 637. L’analisi e l’approfondimento dei contenuti della L. r. Emilia Romagna n. 24/2017 sono sviluppati in senso critico da R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, cit., soprattutto p. 968-970, nell’idea che «la considerazione della “questione sociale” nel concetto di rigenerazione urbana rimane di fatto ancorata ad una dimensione fisica, non si prevede alcuna disposizione volta a promuovere una inclusione sociale, anzi da una lettura combinata del comma 1, lett. e) e del comma 4 dell’art. 8, si potrebbe addirittura ipotizzare la realizzazione di un fenomeno contrario, dal momento che le fasce della popolazione che possiedono i requisiti per poter beneficiare degli alloggi di edilizia residenziale sociale potrebbero essere spinte ad abitare al di fuori del territorio urbanizzato, lontane dai centri urbani». Una lettura in parte divergente emerge nella riflessione di A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicata alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l’uso del territorio” dell’Emilia Romagna*, cit., soprattutto p. 25-32, che considera la l. r. n. 24/2017 quale esempio di incentivazione *ex lege* dell’applicazione concreta del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, attraverso una disciplina che stabilisce un processo di inclusione della comunità urbana anche nella fase di definizione delle strategie integrate di rigenerazione e di riuso, riconoscendo pertanto alla componente civica le vesti del (co)pianificatore, in particolare, nei contenuti disciplina (art. 17) dei c.d. processi di progettazione partecipata inseriti in sede di elaborazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi del Piano Urbanistico Generale e dei contenuti degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e dei permessi di costruire convenzionati. Inoltre, v. B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all’interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell’Emilia Romagna*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 71 ss.

riqualificare gli ambiti, i complessi edilizi e gli edifici dismessi o inutilizzati al fine del miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali, culturali e paesaggistiche, inclusi i programmi volti a potenziare la mobilità sostenibile, a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e al conseguimento dell'autonomia energetica basata anche sulle fonti rinnovabili».

Nella legge laziale, come del resto è rinvenibile in parte nelle altre dimensioni regionali richiamate, il livello comunale rimane l'essenziale punto di snodo, attuativo e gestorio, dei progetti di rigenerazione urbana ed, altresì, delle forme di partecipazione e di trasparenza⁶⁶ dei procedimenti decisorii ed esecutivi.

In tale cornice, la proposta di legge siciliana⁶⁷, ove approvata, si aggiungerebbe al catalogo delle discipline regionali impegnate sul fronte della riscrittura della disciplina del governo del territorio e delle relative funzioni amministrative, rappresentando l'elaborazione che, più delle altre, si giova sia dei contenuti del dibattito ormai maturo e denso di contenuti sul tema della rigenerazione, sia dell'ultimo decennio delle esperienze attuative regionali rispetto ai percorsi di riforma descritti.

⁶⁶ Sul punto, assume rilievo l'art. 2, comma 4, della l. r. Lazio n. 7/2017 che tipizza in modo esemplare il ruolo comunale nell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana: «I comuni, nel perseguire gli obiettivi e le finalità di cui all'articolo 1, valutando anche le proposte dei privati, ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano, approvano con le procedure di cui al comma 6 i programmi di rigenerazione urbana, indicando: a) la strategia localizzativa e di promozione sociale nonché le correlazioni e le ricadute rispetto alle previsioni dello strumento urbanistico generale vigente, evidenziate in uno schema d'inquadramento; b) gli obiettivi di riqualificazione urbana, di sostenibilità ambientale, sociali ed economici che si intendono conseguire attraverso la riduzione dei consumi idrici, energetici e della impermeabilizzazione dei suoli nonché gli interventi ammessi, ivi inclusa la delocalizzazione; c) le prescrizioni da seguire nella progettazione degli interventi; d) le premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, per la realizzazione di opere pubbliche e/o per cessioni di aree aggiuntive in misura non superiore al 35 per cento della superficie lorda esistente; e) le destinazioni d'uso consentite nell'ambito del programma di intervento; f) la quota di alloggi da destinare ad edilizia residenziale pubblica e nel caso di edilizia sociale una quota non inferiore al 20 per cento; g) le opere di mitigazione e compensazione ambientale; h) le opere pubbliche o di pubblico interesse da realizzare; i) le aree verdi e verdi attrezzate; l) le politiche pubbliche, in particolare abitative, sociali, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali che concorrono al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera b); m) il programma dettagliato delle iniziative per la partecipazione civica e per il coinvolgimento di enti, forze sociali, economiche e culturali interessati ai programmi di rigenerazione; n) i soggetti pubblici, sociali ed economici che si ritiene utile coinvolgere nell'elaborazione, attuazione e gestione dei programmi di rigenerazione e le modalità di selezione dei soggetti privati; o) una relazione di fattibilità contenente il quadro economico ed i criteri per valutare la fattibilità dei diversi programmi di rigenerazione, in particolare considerando come riferimento il Protocollo ITACA Regione Lazio alla scala edilizia e urbana.»

Sul piano dell'effettività del principio della partecipazione e del principio della trasparenza amministrativa, assume rilievo quanto stabilito al comma 9, dell'art. 2: «La Regione riconosce il diritto dei cittadini all'informazione e partecipazione civica nell'elaborazione di tutti i programmi di trasformazione dei territori, compresi i programmi di rigenerazione urbana. L'adozione dei programmi di rigenerazione urbana da parte dei comuni è subordinata allo svolgimento di specifiche attività di informazione e partecipazione civica secondo quanto dettato dai relativi regolamenti comunali. Nei provvedimenti approvativi devono essere documentate le fasi relative alle procedure di partecipazione nelle modalità stabilite dall'amministrazione comunale.»

⁶⁷ Il riferimento è al disegno di legge di iniziativa governativa n. 587 (Norme per il governo del territorio), presentato il 5 luglio 2019, XVII Legislatura, consultabile, unitamente al testo della relazione di presentazione, in www.ars.sicilia.it.

E' di particolare interesse la relazione di presentazione del disegno di legge, che evidenzia la polisemia funzionale della rigenerazione urbana, dalla quale deriva una definizione composita della medesima che il legislatore siciliano intende esaltare: «La nuova legge urbanistica regionale assume la rigenerazione urbana non come una semplice locuzione lessicale che definisce approcci e modalità complesse e utilizzate con successo in numerose esperienze urbane in Italia e in Europa, ma la definisce e la norma come una procedura ed uno strumento urbanistico in grado di essere, a seconda delle circostanze, un attivatore dei processi generali di sviluppo urbanistico a partire dalla riattivazione della qualità di una parte del territorio, o uno strumento attuativo complesso in grado di generare risultati sia nel campo dello spazio fisico che in quelli economici, sociali e culturali, indispensabili per l'attuazione e sostenibilità delle scelte urbanistiche e delle norme generali dei piani. La rigenerazione urbana, nelle modalità prevista dalla legge regionale, riconnette la necessaria integrazione tra piano e progetto, tra norma e forma».

In tale peculiare prospettiva, e in una precisa griglia di finalità delle azioni di governo del territorio che valorizzano le esigenze di vita della *civitas*⁶⁸, la rigenerazione urbana viene presentata come un «insieme organico di interventi» su edifici pubblici e privati, su spazi pubblici - attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e riciclo urbano o nuova costruzione - con «l'obiettivo di conseguire la maggiore attrattività dell'area anche dal punto di vista turistico, la facilitazione della localizzazione delle imprese (soprattutto di quelle orientate all'innovazione e alla creatività), la riduzione dei consumi idrici ed energetici (agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e la produzione di energia da fonti rinnovabili), la messa in sicurezza degli edifici da un punto di vista statico, la bonifica ambientale delle aree inquinate, la qualità degli spazi pubblici come luoghi per la coesione, la riduzione delle aree impermeabili per il miglioramento dei cicli vitali delle città, il miglioramento della gestione e della raccolta

⁶⁸ Il riferimento è all'art. 2 del disegno di legge n. 587 (Finalità): «Le azioni di governo del territorio si attuano mediante un efficiente sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica e si fondano sulla obbligatorietà delle norme urbanistiche e su una conoscenza sistematica e continua dei processi di trasformazione urbana e territoriale, perseguendo i seguenti obiettivi di rilevanza pubblica: a) prevedere lo sviluppo delle città e del territorio regionale, in modo armonico, sostenibile e durevole, con la finalità di promuovere la bellezza delle città e dei territori; b) assicurare che i processi di trasformazione urbana e territoriale siano compatibili con la sicurezza e la riduzione dei rischi territoriali, la salute e la qualità della vita dei cittadini; preservino da alterazioni irreversibili i connotati fisici del territorio e ne mantengano l'identità storico-culturale con adeguate azioni di recupero dei siti compromessi, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e delle altre normative di settore aventi incidenza sull'attività urbanistico-edilizia; c) promuovere la valorizzazione e il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali della città e del territorio, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche alla eliminazione delle sperequazioni territoriali; d) ridurre il consumo di suolo, limitandolo ai casi in cui non sussistano valide alternative; e) garantire un'urbanistica capace di conseguire un'equa ripartizione dei vantaggi ed oneri connessi alla trasformazione territoriale; f) promuovere la conoscenza del territorio attraverso strumenti condivisi tra Regione ed Enti locali»

differenziata dei rifiuti, e la mobilità sostenibile incentrata sulla migliore integrazione degli spostamenti pedonali e ciclabili con il trasporto pubblico»⁶⁹.

Segnatamente, il testo del progetto di legge esprime una visione piramidale e gerarchicamente organizzata: al vertice la definizione dei principi ispiratori di tutta l'attività pianificatoria (sussidiarietà, sostenibilità e contenimento del consumo di suolo, partecipazione, concertazione, semplificazione e flessibilità, perequazione e compensazione) e l'inserimento della disciplina degli strumenti di concertazione, nell'ottica della condivisione dei processi (conferenza e accordo di pianificazione, accordo di programma)⁷⁰, in base ad un modello già applicato in altre regioni che prevede che l'intero processo di

⁶⁹ Nel contesto del Capo III del Titolo VIII, i temi della rigenerazione e riqualificazione urbana (art. 30), del contenimento del consumo di suolo (art. 31) e della perequazione e compensazione (art. 32, 33 e 34), anche riferita alla trasformazione di comparti edificatori (artt. 36 e 37), costituiscono, insieme alla disciplina del territorio rurale (art. 35), argomenti di particolare interesse con riferimento ai principi della perequazione e del trasferimento dei diritti edificatori, nell'ottica anche del recupero e della riconversione degli immobili fatiscenti non più utilizzabili per le finalità originarie. In particolare, assume rilievo la definizione di rigenerazione elaborata nell'art. 30 della proposta di legge, nella quale emerge, altresì, la sua essenziale strumentalità al fine di conseguire l'obiettivo della limitazione dell'uso di suolo: «1. La Regione promuove iniziative finalizzate alla limitazione del consumo di suolo anche, in particolare, attraverso la rigenerazione di aree edificate se esse hanno perduto la loro originaria utilizzazione, mediante la riqualificazione dell'ambiente degradato, secondo i criteri di sostenibilità richiamati dall'articolo 5 della presente legge e mediante la individuazione di nuove funzioni aventi rilevanza strategica, anche in un'ottica di area vasta. 2. Gli strumenti di pianificazione disciplinati dalla presente legge consentono di indirizzare le scelte di piano e le esigenze di recupero, privilegiando la rigenerazione urbana di spazi, infrastrutture ed edifici, siano essi pubblici che privati, da qualificare attraverso il loro riciclo o, ove necessario, attraverso interventi di demolizione e ricostruzione o di nuove costruzioni per l'inserimento di nuove funzioni diversificate, tra cui quella di edilizia sociale e di spazi e strutture di servizio pubblico o di uso pubblico, nonché quelle delle attività produttive, anche attraverso processi perequativi.»

In quest'ordine definitorio, il comma 3 dell'art. 30 elenca in modo non tassativo la vasta configurazione della dimensione concreta degli obiettivi della rigenerazione urbana: «Gli interventi di rigenerazione urbana perseguono prioritariamente i seguenti obiettivi: a) potenziare e qualificare la presenza delle aree vegetali all'interno dei tessuti urbani; b) sviluppare una mobilità sostenibile, incentrata su un sistema integrato di spostamenti pedonali, ciclabili e sull'accesso alle reti e nodi del trasporto pubblico e della mobilità condivisa; c) conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici ed energetici tradizionali, favorendo l'uso di energie rinnovabili e l'autoconsumo; d) realizzare bonifiche di suoli inquinati e la riduzione delle aree impermeabili; e) promuovere un efficiente sistema di raccolta differenziata e smaltimento dei rifiuti, prevedendo appositi spazi da destinare a isole ecologiche o, ove possibile, favorendo l'autogestione del riciclo dei rifiuti; f) dotare le aree di strumenti e modalità per gestire il deflusso delle acque meteoriche, nel rispetto del principio di invarianza idraulica.» In base al successivo comma 4, costituiscono interventi di rigenerazione urbana gli interventi di qualificazione edilizia, di ristrutturazione, gli interventi di addensamento o di sostituzione urbana consistenti nella riqualificazione, anche con possibili incrementi volumetrici, di aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria per le quali è necessario operare una significativa trasformazione mediante la modifica del disegno dei lotti o degli isolati, delle aree libere da destinare alla pubblica fruizione e della viabilità.

⁷⁰ Gli strumenti e le procedure di concertazione sono definiti dal Titolo III della proposta di legge: si tratta della conferenza e degli accordi di pianificazione (artt. 10 e 11) e dell'accordo di programma (art.12). La nuova legge urbanistica regionale si pone l'obiettivo di delineare gli strumenti attuativi di una efficace *governance* multilivello e di una concertazione istituzionale i cui principali strumenti sono, appunto, la Conferenza di pianificazione e l'Accordo di pianificazione. Al fine di favorire le procedure di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, in base alla disciplina proposta, la Regione e gli Enti Locali hanno a disposizione lo strumento delle Conferenze di pianificazione, con la finalità di concertare un quadro conoscitivo approfondito e completo del

formazione del Piani urbanistici venga gestito, in ognuno dei suoi livelli, sia territoriale che dei singoli enti locali, attraverso strumenti di concertazione, così attuando i processi tipici della democrazia urbana.

Il Piano Territoriale regionale di carattere strategico, unitamente, in chiave scalare, agli strumenti di pianificazione di area vasta, costituiti dai Piani consortili (PTC) e delle città metropolitane (PCM) definiscono i contenuti d'indirizzo che gli enti locali dovrebbero adattare e sviluppare nel Piano Urbanistico Generale comunale (PUG), al quale si affida la determinazione della fisionomia reale delle città e del loro sviluppo, attraverso la suddivisione del territorio comunale in ambiti territoriali e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, la definizione dei fabbisogni insediativi, la disciplina della mobilità di cose e persone, la previsione delle aree per fini pubblici, compresi gli interventi orientati a dare concretezza alla coesione sociale ed alla qualità urbana, ossia orientati a garantire la dotazione di «attrezzature, servizi e spazi collettivi» quale complesso delle infrastrutture necessarie per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva della popolazione residente, fluttuante e potenziale⁷¹, e le «dotazioni ecologiche e ambientali» del territorio, costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi⁷².

territorio e del suo sviluppo urbanistico in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, nonché di esprimere valutazioni condivise sulle scelte, sugli obiettivi e sui contenuti della pianificazione. L'Accordo di pianificazione sarebbe strumentale a concretizzare il consenso espresso dai rappresentanti legali delle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di pianificazione, sostituendo, a tutti gli effetti, ogni parere, concessione, autorizzazione, nulla osta o altro atto di assenso comunque denominato, di competenza degli enti ed organi partecipanti alla conferenza.

⁷¹ Il riferimento è all'art. 42 (Attrezzature, servizi e spazi collettivi) della proposta di legge siciliana: «1. Costituiscono attrezzature, servizi e spazi collettivi il complesso delle infrastrutture necessarie per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva. 2. Le attrezzature, i servizi e gli spazi collettivi di carattere comunale sono costituiti in particolare da: a) attrezzature per l'istruzione dell'obbligo (asili nido, scuole materne, elementari, medie e superiori del triennio) dimensionate sulla popolazione scolastica esistente e prevista; b) attrezzature di interesse collettivo riguardanti: l'assistenza e i servizi sociali e igienico-sanitari, i servizi per la sicurezza e socio-sanitari, la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile, le attività culturali, associative e politiche, le attività di culto, le attività di pubblico commercio, le attività sportive e ricreative; c) spazi attrezzati a parco e/o giardino, per il gioco, il tempo libero e lo sport; d) parcheggi pubblici e/o di uso pubblico e/o pertinenziali diversi da quelli asserviti alle volumetrie. 3. La dotazione di attrezzature, servizi e spazi collettivi da prevedere negli strumenti urbanistici comunali va riferita alla popolazione legale, distinguendo: a) popolazione residente, costituita dai cittadini che hanno residenza stabile nel Comune, ovvero nella parte di territorio interessato, alla data di formazione del piano; b) popolazione fluttuante, costituita dalla popolazione che gravita sul Comune, ovvero nella parte di territorio interessato, per motivi di studio, lavoro, turismo ovvero per fruire dei servizi pubblici e collettivi ivi disponibili; c) popolazione potenziale, costituita dall'incremento della popolazione residente e gravitante che è prevedibile si realizzi a seguito dell'attuazione delle previsioni del piano.»

⁷² Il riferimento è all'art. 43 (Dotazioni ecologiche e ambientali): «1. Le dotazioni ecologiche e ambientali del territorio sono costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi. 2. Le dotazioni sono finalizzate in particolare: a) alla

3.2. La rigenerazione urbana quale finalità d'interesse generale ed obiettivo di risultato delle amministrazioni nel sistema di *governance multilevel* del territorio

I richiami ai contenuti delle scelte legislative regionali dell'ultimo decennio evidenziano, con estrema chiarezza, che la rigenerazione è innanzitutto una finalità d'interesse generale che connota le politiche pubbliche e la disciplina del governo del territorio, in una dimensione attuativa che interseca un'altra finalità di pari interesse generale, quella della limitazione del consumo di suolo che, ad avviso di chi scrive, si pone in relazione di equiordinazione rispetto alla rigenerazione, non essendovi elementi per riconoscere a quest'ultima una valenza subordinata, atteso che costituisce una finalità talmente variegata rispetto agli obiettivi d'amministrazione che concorre a promuovere e conseguire, da doversi riconoscere una configurazione autonoma e giuridicamente rilevante⁷³ e, al contempo, invero, capace di includere, quale categoria generale, la variegata tipologia delle classi d'interventi - anche nella varietà definitoria non omogenea presente nelle legislazioni regionali - che contribuiscono ad attuarla (recupero, riuso, riqualificazione..).

Si deve osservare che tale connotazione di contenuto è divenuta assai più netta nelle ultime declinazioni giuridiche, che orientano alla definizione della rigenerazione urbana quale finalità-risultato di pubblico interesse a matrice multisetoriale e multidisciplinare, che identifica uno spazio giuridico delle politiche pubbliche e del diritto amministrativo che è indirizzato a perseguire il rilancio dell'uomo che vive, proprio nel suo rapporto con il territorio, il "dove" della sua identità, anche attraverso le dinamiche ed i contesti espressivi - sul piano dell'effettività - delle libertà fondamentali e dei diritti sociali, nella prospettiva del legame giuridico strutturale delle "questioni territoriali" con i temi riconducibili alle questioni sociali.

In questa prospettiva, la lettura interpretativa che si prospetta si distanzia dalle posizioni che hanno riconosciuto l'inverarsi di una nuova funzione amministrativa⁷⁴ nella materia del governo del territorio, ovvero la genesi di un diritto alla rigenerazione⁷⁵ che si aggiungerebbe al catalogo aperto dei diritti sociali⁷⁶,

tutela e al risanamento dell'aria e dell'acqua e alla prevenzione dall'inquinamento; b) alla tutela e valorizzazione del verde urbano e sub-urbano; c) alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico; d) al mantenimento della permeabilità dei suoli, al riequilibrio ecologico; e) dell'ambiente urbano e alla costituzione di reti ecologiche di connessione; f) alla raccolta differenziata dei rifiuti. 3. La pianificazione territoriale e urbanistica concorre alla determinazione del fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali e dei requisiti prestazionali che le stesse devono soddisfare, nonché alla individuazione delle aree più idonee per la localizzazione dei relativi impianti.»

⁷³ Nel dibattito, in senso conforme ad una configurazione autonoma e giuridicamente rilevante della rigenerazione urbana (anche rispetto al recupero ed alla riqualificazione che individuano singoli interventi), G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole ed azioni*, cit., p. 28.

⁷⁴ Questa la posizione espressa da E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., p. 15.

⁷⁵ In questi termini, B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 177.

⁷⁶ Per i riferimenti bibliografici, v. *supra* in nota 42.

nell'idea che la rigenerazione è una finalità d'interesse generale ed, al contempo, nel sistema di *governance multilevel* del territorio, anche un obiettivo concreto ed un risultato che le amministrazioni devono conseguire.

Una conferma implicita di questa impostazione (che guarda alla rigenerazione anche come obiettivo concreto da perseguire a cura delle amministrazioni) si rintraccia nelle riflessioni di quella parte della dottrina⁷⁷ che ha inteso distinguere due livelli di operatività della rigenerazione urbana: un livello strategico, segnato dai contenuti delle legislazione regionale - di quarta generazione - e dall'esercizio della pianificazione strategica (macro-rigenerazione); ed una rigenerazione che risulta affidata alle variegate esperienze dei laboratori cittadini (micro-rigenerazione), nei quali, allo stato, sul piano operativo, si registra una decisa spinta amministrativa ad attuare la rigenerazione dei tessuti urbani attraverso modelli di partecipazione della comunità urbana⁷⁸ all'elaborazione, alla condivisione ed all'attuazione del progetto rigenerativo, orientato a far riacquisire ai luoghi ed ai beni urbani quella vocazione funzionale agli interessi ed alle aspettative della medesima, tra i quali, come noto, assume valore dominante l'esperienza avviata dal Comune di Bologna, con il regolamento comunale per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e dei patti di collaborazione⁷⁹, ormai replicata da numerosi enti locali, quale *best practice* di riferimento.

⁷⁷ Per tutti, v. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., soprattutto, p. 631 ss.; R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, cit., soprattutto p. 964 ss.

⁷⁸ Ricostruisce le modalità partecipative della comunità e gli schemi ricorrenti di relazione che coinvolgono questa e le istituzioni locali, trattandosi di esperienze e sperimentazioni di origine sociale classificate in quattro modelli (modello della tolleranza, modello del riconoscimento, modello della qualificazione giuridica innovativa, ed incluso il modello dei patti di collaborazione), F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., soprattutto, pp. 36-45; inoltre, v. G. PALMA, *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *federalismi.it*, n. 21/2018, p. 5 ss.

⁷⁹ Sull'esperienza dei regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa dei beni comuni ed i patti di collaborazione, ossia gli accordi attraverso i quali l'amministrazione comunale e i cittadini, singoli o associati, applicano il regolamento per i c.d. beni comuni urbani al territorio di riferimento ed alle esigenze rigenerative, che, allo stato, 201 comuni hanno approvato dopo il primo, adottato nel 2014 dal Comune di Bologna (la cui mappatura aggiornata è consultabile sul sito di LABSUS (Laboratorio per la sussidiarietà), www.labsus.org), anche per gli ampi riferimenti bibliografici, v. il contributo di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 138-149; G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., in particolare p. 43 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni comuni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 209 ss.; Id., *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 29 ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 42 ss.; Id., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., 2016, p. 232 ss.; Id., *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 283 ss. ed ivi le riflessioni di M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, p. 1 ss.; F. CORTESE, *Cosa sono i beni comuni*, p. 37 ss.; A. SIMONATI, *Per la gestione partecipata dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione?*, p. 103 ss.; S. VILLAMENA, *Note in tema di beni comuni e partecipazione*, p. 143 ss.; P. MICHIAARA, *I patti di collaborazione e il regolamento e la cura dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA – C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, p. 51 ss. Inoltre, per un inquadramento di carattere generale, v. R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, 839 ss.

4. La relazione giuridica tra rigenerazione urbana e beni culturali: l'occasione perduta

Anche la valorizzazione del patrimonio culturale è (o dovrebbe essere) un aspetto fondamentale dei progetti di rigenerazione e sviluppo del territorio poiché la cultura costituisce una risorsa collettiva, che esprime potenzialità di sviluppo per il territorio ed il corpo sociale, oltre il rilievo delle attività economiche direttamente connesse alle varie tipologie di uso e valorizzazione consentite.

Sul tema, l'analisi dell'ultima generazione delle leggi regionali, orientate a codificare una nuova tassonomia dell'ordinamento delle città sulla direttrice di sviluppo della rigenerazione urbana, offre un ulteriore, importante, profilo d'indagine, poiché, da un lato, è testualmente rinvenibile l'inserimento programmatico anche della finalità di tutela e di valorizzazione dei valori culturali espressi dalle città e dal territorio urbano, ma, dall'altro, non è tracciabile una codificazione giuridica, compiuta ed organica, della "partecipazione" dei beni culturali al circuito giuridico della rigenerazione, mentre è riscontrabile il coordinamento e l'integrazione, in varia misura, delle funzioni di tutela e di valorizzazione del paesaggio con le finalità e gli strumenti di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile⁸⁰.

Invero, alcune leggi regionali escludono espressamente dal campo d'applicazione degli interventi di rigenerazione i beni culturali sottoposti a vincoli, manifestando scelte di politica legislativa che mantengono ovvero rafforzano la priorità gerarchica della funzione della tutela rispetto a processi, direttamente o meno, collegati a dinamiche di valorizzazione dei beni⁸¹.

⁸⁰ A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, cit., p. 81 ss., C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, cit., p. 393 ss.

⁸¹ Il riferimento è alla l. r. Toscana 10 novembre 2014 n. 65, la quale, pur inserendo i beni culturali all'interno della definizione del "patrimonio territoriale" (art. 3, comma 4), tuttavia, da un lato, inserisce i beni paesaggistici di cui agli artt. 136 e 142 del Codice (d. lgs. n. 42/2002 s.m.i.) nel campo di applicazione degli interventi di rigenerazione urbana, ma, dall'altro, esclude i beni culturali extracodicistici o minori: «Il presente capo si applica ad edifici ed aree connotativa presenza di degrado urbanistico o socio-economico, ai sensi dell'art. 123, inseriti nel perimetro del territorio urbanizzato, ivi comprese le aree interessate dalla presenza di beni individuati ai sensi degli artt. 136 e 142 del Codice. (...) Sono in ogni caso esclusi:..... lett. b) gli edifici ed i tessuti urbanistici riconosciuti di pregio per il loro valore artistico, architettonico, tipologico e culturali dagli atti di governo del territorio» (artt. 122, comma 2 e comma 3, lett. b). Inoltre, è da osservare la timidezza del legislatore regionale sull'innesto del valore culturale nei processi attuativi della rigenerazione anche ove disciplina l'atto comunale ricognitivo degli obiettivi specifici di rigenerazione per le singole aree urbane che deve indicare soltanto «gli interventi finalizzati a conseguire un migliore allineamento della cortina edilizia in coerenza con l'assetto planimetrico urbano storicizzato e tenuto conto del necessario rapporto visuale con gli elementi espressivi dell'identità dei luoghi» (art. 125, comma 4, lett. g). In senso conforme, l. r. Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24, art. 25, comma 2, lett. a): «La pianificazione territoriale ed urbanistica è diretta a conformare il territorio, disciplinando gli usi e le trasformazioni compatibili con la sua tutela e valorizzazione e accertando i limiti, condizioni e vincoli che derivano: a) da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio stabilito da leggi statali o regionali relative alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, alla protezione della natura ed alla difesa del suolo.»

In altre, il rilievo dei beni culturali è inserito in dichiarazioni di principio⁸² ovvero è richiamato nella disciplina che definisce i contenuti e le finalità della pianificazione urbanistica comunale, con una portata limitata a ribadire la necessità di stabilire l'assetto di tutela e sviluppo dei centri storici, delle aree rurali ovvero degli esercizi e delle attività che possono rappresentare fattori identitari della comunità locale⁸³ o gli interventi su edifici che manifestano un interesse storico-architettonico, o culturale e testimoniale che non giunge alle soglie di tutela del "bene culturale"⁸⁴ in base alla disciplina del Codice (D. lgs. 22 gennaio

⁸² Per tutti, in ultimo, v. l'art. 2, comma 1, della proposta di legge siciliana (n. 587), già richiamata, che sembra esprimere una visione estetizzante e conservatrice: «Le azioni di governo del territorio si attuano (...) perseguendo i seguenti obiettivi di rilevanza pubblica: a) prevedere lo sviluppo delle città e del territorio regionale in modo armonico, sostenibile e durevole, con la finalità di promuovere la bellezza delle città e dei territori; b) assicurare che i processi di trasformazione urbana e territoriale (...) preservino da alterazioni irreversibili i connotati fisici del territorio e ne mantengano l'identità storico-culturale con adeguate azioni di recupero dei siti compromessi, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e delle altre normative di settore aventi incidenza sull'attività urbanistico-edilizia; c) promuovere la valorizzazione ed il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali della città e del territorio».

⁸³ Il riferimento è alla l. r. Lazio 18 luglio 2017 n. 7, art. 6, comma 3, che prevede interventi diretti su spazi adibiti a sale cinematografiche ovvero a centri culturali polifunzionali: «In applicazione dell'articolo 28, comma 5, della legge 14 novembre 2016, n. 220 (Disciplina del cinema e dell'audiovisivo), previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.p.r. n. 380/2001, al fine di tutelare la funzione degli immobili già destinati alle attività cinematografiche e a centri culturali polifunzionali, di agevolare le azioni finalizzate alla riattivazione e alla rifunzionalizzazione di sale cinematografiche e centri culturali polifunzionali chiusi o dismessi, di realizzare nuove sale per l'esercizio cinematografico e nuovi centri culturali polifunzionali e i servizi connessi, di realizzare interventi per la ristrutturazione e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale, sono consentiti: a) interventi di ristrutturazione edilizia o di demolizione e ricostruzione con un incremento della volumetria o della superficie lorda esistente fino a un massimo del 20 per cento degli edifici esistenti; b) interventi per il recupero di volumi e delle superfici accessorie e pertinenziali degli edifici esistenti.»

⁸⁴ Il riferimento è ai contenuti della l. r. Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24 e, in particolare, all'art. 32, commi 5, 6, 7, 8: «(...) 5. Sulla base dell'individuazione del sistema insediativo storico del territorio regionale operata dal Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), il PUG definisce inoltre la perimetrazione del centro storico e ne individua gli elementi peculiari e le potenzialità di qualificazione e sviluppo, nonché gli eventuali fattori di abbandono o degrado sociale, ambientale ed edilizio. Il PUG stabilisce inoltre la disciplina generale diretta ad integrare le politiche di salvaguardia e riqualificazione del centro storico con le esigenze di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dello stesso, anche con riguardo alla presenza di attività commerciali e artigianali e alla tutela degli esercizi aventi valore storico e artistico.

6. Nella disciplina del centro storico il PUG si conforma ai seguenti principi:

a) è vietato modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica o culturale e fattori identitari della comunità locale;

(...) 7. Per motivi di interesse pubblico e in ambiti specificamente determinati del centro storico, il PUG può disciplinare specifici interventi in deroga ai principi stabiliti al comma 6, lettere a), b) e c), da attuare attraverso l'approvazione di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica. Il PUG individua inoltre le parti del centro storico prive dei caratteri storico architettonici, culturali e testimoniali, nelle quali sono ammessi anche interventi diretti di riuso e rigenerazione urbana, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, lettere a) e b), per l'eliminazione degli elementi incongrui e per il miglioramento della qualità urbanistica ed edilizia dei tessuti urbani.

8. Compete inoltre al PUG individuare gli edifici che, pur non essendo compresi negli elenchi di cui alla parte II del decreto legislativo n. 42 del 2004, presentano un particolare interesse storico-architettonico, o culturale e testimoniale, con le relative aree di pertinenza, specificando per ciascuno di essi le categorie degli interventi di recupero ammissibili, gli elementi architettonici o tipologici da salvaguardare, le modalità di intervento ed i materiali utilizzabili, nonché le destinazioni d'uso compatibili con la struttura e la tipologia dell'edificio e con il contesto ambientale.».

2004 n. 42 e s.m.i.) che ne individua una nozione tipizzata, plurale e materiale⁸⁵. Fermi tali rilievi, la riflessione della relazione giuridica tra rigenerazione urbana e beni culturali, orientata a trovare una chiave interpretativa nell'esperienza legislative regionali, rintraccia un importante e suggestivo spazio d'interpretazione e d'intersezione nella "comune" categoria giuridica del "territorio" ed, in questa prospettiva, emerge la lacuna fondamentale delle leggi regionali, ove si evidenzia l'oblio dei beni culturali, il cui regime è segnato dai principi generali della disciplina codicistica: «*La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura*» (art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 42/2004 s.m.i.) e «*lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province, i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione*» (art. 1, comma 3), come noto, in linea di lettura unitaria ed applicativa dell'intero articolo 9 Cost.⁸⁶

⁸⁵ Sulla nozione di bene culturale presente nel Codice, v. G. SCIULLO, in C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 33 ss.; G. SEVERINI, *Commento agli artt. 1 e 2*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 3 ss; e nell'aggiornamento 2019; inoltre, sulla resistenza del dominio della connotazione materiale del bene culturale rispetto alle spinte espansive rintracciabili nel diritto sovranazionale, anche dopo il timido riconoscimento giuridico della dimensione immateriale, contenuto nell'art. 7-bis del Codice, in ultimo, A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, n. 2/2019, p. 2: «(..) si registra per converso un'incomprensibile ritrosia del legislatore ad abbandonare il concetto di "res qui tangi potest". Per quanto trasformazioni di ogni genere abbiano contribuito - a partire dalla seconda metà del secolo scorso - ad innovare il nostro ordinamento dei beni culturali, permane appunto il convincimento che le manifestazioni di cultura contrassegnate dalla mancanza di corporeità non possano essere incluse nell'accezione positiva di bene culturale. Eppure, l'essere "testimonianza avente valore di civiltà" (di cui i beni culturali sono espressione) costituisce di per sé un valore immateriale, che è inerente sì ad un'entità tangibile, ma da questa distinta. Sicché, come osservava mirabilmente Giannini (*I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 24), non può revocarsi in dubbio che la presenza della *res* non sia sufficiente a far sì che un bene assuma rilievo sotto il profilo culturale, essendo, invece, il valore ad essa intrinseco a rendere un bene "culturale". Vero è che il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), seppur timidamente, conferisce un qualche rilievo giuridico all'immateriale. L'art. 7-bis, introdotto con l'art. 2, lett. c), d. lgs. 26 marzo 2008, n. 62 (che qualifica i beni culturali immateriali come "espressioni di identità culturale collettiva") stabilisce difatti che "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni Unesco sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10". Ciononostante, la nozione adottata non fa che ribadire l'esigenza di una *res*, rafforzando ancora una volta la relazione simbiotica tra questa ed il bene culturale.»

⁸⁶ Sull'art. 9 Cost., in particolare, v. F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*. Art. 1-12, Bologna-Roma, 1975, p. 434 ss.; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 4 ss.; P. G. FERRI, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, II, 1987, p. 217 ss.; T. ALIPRANDI, *Beni culturali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, V, 1988; M. CECCHETTI, *Commento all'art. 9 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 221 ss.; P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 1280 ss.; M. AINIS – M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003 p. 1449 ss.; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 505 ss.; M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, C. BARBATI – M. CAMMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 3 ss. Inoltre, nella prospettiva che indaga la parziale arretratezza ed instabilità della disciplina dei beni culturali, v. S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016.

In questi termini, il patrimonio culturale è elemento costitutivo della memoria collettiva nazionale ed il suo valore identitario è una costante storica ed alla radice della tradizione normativa italiana nella materia dei beni culturali che, al pari della lingua e della storia, svolge una funzione civile⁸⁷ ed è parte integrante, costitutiva ed irrinunciabile dell'identità nazionale.

In tal cornice, emerge l'espresso collegamento dei beni culturali con il territorio e la sua memoria, che tratteggia una peculiarità di regime: come noto, da un lato, è esclusa la configurazione di regimi di tutela diversificati in sede regionale o locale e dunque la frammentazione localistica, ossia «in ragione della storia nazionale, il territorio italiano è infatti per ideali cerchi concentrici e per pluralità di tradizioni e di scuole storico-artistiche, o architettoniche la sommatoria di quelli locali, che concorrono in modo nazionalizzante alla definizione di un patrimonio unitario, che le riassume»⁸⁸.

Dall'altro, come progressivamente ribadito dalla Corte costituzionale⁸⁹, la funzione della valorizzazione può ricomprendere tra i suoi oggetti anche “altri beni”, che la comunità regionale o locale può apprezzare

⁸⁷ S. SETTIS, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, 2005, 73.

⁸⁸ G. SEVERINI, Artt. 1 e 2, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del Paesaggio*, Milano, 2012, p. 19.

⁸⁹ In ultimo, nella prospettiva dell'integrazione critica tra disciplina e strumenti dell'urbanistica e dei beni culturali, il richiamo puntuale all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale sui contenuti del potere di pianificazione comunale e sulla competenza legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali è argomento della lucida riflessione di A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, soprattutto 95-103, ove l'A. evidenzia che, da tempo, la giurisprudenza costituzionale «ha riconosciuto che il potere di piano può introdurre prescrizioni ulteriori a quelle disposte dalle autorità statali preposte alla tutela del patrimonio culturale, individuando beni ulteriori e diversi da quelli tipicamente previsti dal legislatore nazionale; conseguentemente il Comune, nell'esercizio delle proprie competenze urbanistiche, ben può spingersi ad introdurre “nella sua autonomia e in relazione alle esigenze particolari o locali limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni già vincolati a tutela di interessi culturali o ambientali (cfr. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478, in *Giur. cost.*, 2002, p. 6 ss.) Tale orientamento interpretativo ha trovato ulteriori conferme dal giudice delle leggi, il quale, pur affermando che la normativa regionale non ha possibilità di sancire nuovi criteri volti all'individuazione dei beni culturali nell'ambito della disciplina statale per essi specificatamente dettata, poiché nella nozione di bene culturale va fatto rientrare solo ciò che in base alla legge dello Stato venga espressamente qualificato come tale e sottoposto così alla relativa disciplina, ha tuttavia, riconosciuto che il legislatore regionale, ai fini della valorizzazione di peculiari beni, possa riconoscere loro il “particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali .. e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico” (cfr. Corte cost. 28 marzo 2003, n. 94, in *Urb. e app.*, 2003, p. 1027 ss, sulla quale, tra i commenti, v. P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Giur. cost.*, 2003 p. 764 ss.) La stessa Corte si è successivamente aperta verso interpretazioni più estensive affermando che il Comune può tutelare tali beni “purché si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione ed una propria storia (cfr. Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 26, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1 ss.) Dopo l'avvento del Codice Urbani, l'A. rammenta il contenuto anche della sent. 16 giugno 2005 n. 232 (in *Giur. cost.*, 2005, p. 2 ss.) a mezzo della quale la Corte si è spinta nello statuire che il potere di riconoscere i beni culturali non spetta unicamente allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. atteso che «la materia della tutela dei beni culturali ha sì un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali». Ha aggiunto la Consulta che trattasi in questi casi «di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio, nella quale sono coinvolti detti beni.»

nel loro valore identitario di rilievo culturale, e senza che ciò comporti la loro qualificazione quali beni culturali e la loro sottoposizione al regime giuridico di vincolo e tutela stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio⁹⁰.

La rilevanza del tema, ossia della giuridicità dell'intensa relazione tra beni culturali e territorio⁹¹, è evidenziata anche negli orientamenti più recenti in ordine all'ambito del riparto delle competenze legislative in materia di tutela e di valorizzazione⁹² dei beni culturali tra Stato e regioni: «La circostanza, infatti, che una specifica cosa non venga “classificata” dallo Stato come “d’interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”, e dunque non venga considerata come «bene culturale», non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse “culturale” per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità. In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come questa Corte ha avuto modo di sottolineare – oltre che ai «beni culturali» identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell'intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni

⁹⁰ Sul punto, P. CARPENTIERI, *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *Urb. app.*, 2003, p. 635 ss.; inoltre, sul tema dell'intersezione e della dicotomia generativa della disciplina dell'urbanistica e dei beni culturali, con le conseguenze che, allo stato, dovrebbe prevalere il principio pluralistico ed integrativo delle tutele, A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, cit., p. 83 ss.

⁹¹ In tale prospettiva d'indagine, A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 10 ss.

⁹² Sul tema, v. la riflessione sull'evoluzione della funzione della valorizzazione di M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 3/2018, che evidenzia come sia «la funzione della valorizzazione che meglio si presta ad accogliere anche la possibilità di un rilancio economico del contesto territoriale e sociale nel quale si trova il bene culturale. Se cioè la tutela attiene per lo più alla manutenzione e salvaguardia del bene, per garantirne, in una prospettiva statica, la conservazione nel tempo e assicurare l'identità culturale che quel bene contribuisce a consolidare e diffondere; viceversa, la valorizzazione, per la natura dinamica che le è propria, include una varietà di azioni e interventi, che possono conformarsi e adeguarsi alle contingenze del territorio e all'evoluzione dei tempi e, dunque, possono altresì contribuire ad assicurare e sviluppare le potenzialità economiche connesse alla fruizione e ottimizzazione del bene»(5). In tale prospettiva d'analisi, in particolare, l'A. considera la possibilità della valorizzazione economica del bene culturale, alla luce delle due prospettive che qualificano la funzione della valorizzazione, ossia «la promozione della cultura, quale finalità intrinseca e prioritaria della stessa, e l'utilità economica che può derivare dalla fruizione del bene, quale finalità accessoria e indiretta che la valorizzazione del bene culturale può contribuire a generare» (6). Inoltre, sui contenuti delle successive sentenze della Corte costituzionale 9 giugno 2015 n. 140 e 9 novembre 2016 n. 251, relative al principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, v. G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2017; P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, 2018, p. 645 ss.

di una memoria “particolare”, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie»⁹³.

Invero, nell’ordinamento italiano, la materia dei beni culturali offre ancora al dibattito la questione del mancato superamento del predominio della materialità e della coseità, che ha sempre contraddistinto la legislazione delle cose d’arte, prima e, nel prosieguo, dei beni culturali, che si è tramutato anche in ritardo nel riconoscere e regolare le enormi potenzialità della dimensione immateriale⁹⁴ dei beni culturali anche alla luce delle nuove tecnologie⁹⁵; in questa prospettiva, è stata analizzata la resistenza dell’ordinamento interno ad aderire a definizioni o concezioni più estese del patrimonio culturale, come quella accolta nella Convenzione di Faro⁹⁶.

Quindi, in questa peculiare prospettiva, emerge che, anche nella legislazione regionale si registra un rilievo limitato e frammentario dei c.d. beni culturali minori o extracodicistici⁹⁷ ovvero dei c.d. beni culturali

⁹³ Corte cost. 17 luglio 2013 n. 194, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2760 ss. con nota di S. MABELLINI. Sul punto, la riflessione, sempre attuale, di G. CORSO, *Art. 1 – I principi*, M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, p. 71, laddove evidenzia come la memoria della comunità nazionale è riferibile al patrimonio culturale italiano, che deve essere inteso quale somma di patrimoni regionali e locali.

⁹⁴ Sul vasto dibattito relativo al patrimonio culturale immateriale, per tutti, v. A. BARTOLINI, *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Annali, VI, Milano, 2013, p. 93 ss.; inoltre, i saggi raccolti in G. MORBIDELLI – A. BARTOLINI (a cura di), *L’immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2016; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, n. 1/2014. In ultimo, v. A. L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, n. 1/2018, p. 1 ss.; G. MANFREDI, *I modelli organizzativi nell’amministrazione dei beni culturali tra mito e realtà*, in F. ASTONE – M. CALDARERA – F. MANGANARO – F. SAITTA – N. SAITTA – A. TIGANO (a cura di), *Scritti in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2017, p. 1647 ss.

⁹⁵ In questi termini, L. CASINI, in ultimo, nel contributo *Riprodurre il patrimonio culturale? I “pieni” e i “vuoti” normativi*, in *Aedon*, n. 1/2018, 1 ss.; inoltre, Id., *Quale futuro per il diritto globale del patrimonio culturale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 285 ss.; Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016.

⁹⁶ Sul punto, C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, n. 1/2013; v., anche per gli ampi riferimenti bibliografici, sulle spinte sovranazionali (diritto internazionale e diritto comunitario) all’estensione della categoria dei beni culturali, il contributo di A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, n. 2/2019, p. 1 ss.

⁹⁷ Per tutti, sull’inquadramento di tale categoria, G. SEVERINI, *Artt. 1 e 2*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del Paesaggio*, cit. p. 29, ove l’A. evidenzia che «L’accezione metagiuridica (antropologica) dell’espressione è più lata di quella giuridica assunta dal Codice (a titolo d’esempio, può riguardare monumenti commemorativi, supporti della valenza storica dei cimiteri comunali, manufatti e trincee bellici, siti di archeologia industriale, manufatti o tessuti d’epoca, raccolte della cultura materiale, ecc.). Non si tratta di una specie del genere giuridico “beni culturali”, ma di cose che presentano caratteristiche particolari. Sono cose che, in concreto, hanno un rilievo culturale inferiore alla soglia necessaria per la dichiarazione e l’imposizione di questo regime, per le quali, talvolta, non si pone il problema qualitativo dell’irripetibilità, che è caratteristica dei veri e propri beni culturali, e quello quantitativo della rarità è attenuato al punto da segnare un discrimine negativo per la dichiarabilità come vero e proprio bene culturale». Fermo tale inquadramento, l’A. indaga lo spazio d’intervento ammissibile per le regioni e gli enti locali che «possono prevedere, esercitando le rispettive potestà legislative e regolamentari in altri settori, interventi di conservazione e di valorizzazione anche per (...) beni culturali minori, in quanto non soggetti al regime codicistico. Il giudizio sociale di meritevolezza quali elementi di memoria collettiva o di identità locale tiene per questi luoghi di quello provvedimentale: tanto che sono spesso oggetto di spontanei interventi conservativi o di recupero. Per questi “altri” beni, la compresenza dell’interesse culturale con un altro interesse,

urbanistici⁹⁸ che, da tempo, parte della dottrina individua quali beni a rilevanza culturale atipica, caratterizzati da una spiccata e percepita vocazione culturale a livello locale, che dovrebbero essere valorizzati anche in sede di pianificazione comunale del territorio⁹⁹ e, comunque, oggetto di un intervento pubblico fatto di aiuto e non di ablazione, a basso regime, espressivo di un'amministrazione di servizi invece che di un'amministrazione di direzione; più sostegno che limitazione o condizionamento; attributivo e non privativo¹⁰⁰.

Così, rispetto ai vuoti che i legislatori regionali non hanno, in parte, saputo colmare, si lascia al governo delle città e della sua comunità una non facile supplenza nel disporre forme di valorizzazione della loro identità culturale e del patrimonio che la rappresenta¹⁰¹, anche se, una lucida riflessione avverte che è proprio in questi termini che il diritto riacquista quel carattere ordinamentale «che lo rende aperto e disponibile verso il basso della società», in quanto siamo nell'era del pos-moderno, che valorizza «la effettività con la disponibilità ad ampliare i confini della giuridicità fino a ricomprendervi tutti quei fatti che, muniti di forza interiore, sono capaci di incidere sulla realtà circostante».¹⁰²

pubblico o privato, può giustificare l'uso degli strumenti generali di cui le amministrazioni dispongono, per assicurare la prevalenza dell'interesse culturale».

⁹⁸ Per tutti, v. F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 129 ss.; Id., *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in F. ASTONE – M. CALDARERA – F. MANGANARO – F. SAIITA – N. SAIITA – A. TIGANO (a cura di), *Scritti in memoria di Antonio Romano Tassone*, cit., p. 2283 ss., Id., *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. e soc.*, 2006, p. 327.

⁹⁹ A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale*, cit., p. 97; M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 3/2018; A. L. TARASCO, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 477.

¹⁰⁰ G. SEVERINI, *Artt. 1 e 2*, cit., 29.

¹⁰¹ Sul punto, nel contesto generalizzato che evidenzia la necessità di risorse economiche e sforzi organizzativi per la valorizzazione dei beni culturali, M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, cit., p. 7, evidenzia un ulteriore e rilevante profilo di criticità: «prima di tutto, occorre acquistare quella consapevolezza sociale dell'importanza del patrimonio culturale, attraverso cui passa la possibilità di valorizzare e dunque mettere a frutto le potenzialità economiche dei beni culturali. Occorre, cioè, considerare la ricchezza del messaggio culturale che il bene incorpora, che è la ricchezza legata alle tradizionali attività di promozione e sviluppo della cultura, cui si connette l'effetto moltiplicatore generato dalle ricadute economiche delle quali può beneficiare il territorio dove si trova il bene culturale».

¹⁰² P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, 28-29.