



Dipartimento  
DI Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Urbanistico

**LA RIGENERAZIONE URBANA:  
DALLA PIANIFICAZIONE DEGLI  
IMMOBILI DEGRADATI AL  
RECUPERO DEL PATRIMONIO  
EDILIZIO DISMESSO  
(LEGGE REGIONALE  
LOMBARDIA n 18/2019)**

RELATORE

Prof. Paolo Urbani

CORRELATORE

Prof: Fernando  
Christian  
Iaione

Matr.138223  
Ramacci Antonino Pio

Anno Accademico 2021/2022

## **Indice**

### **Introduzione**

#### **Capitolo I**

##### **La rigenerazione urbana**

- 1.1. La nascita e l'evoluzione del concetto di città
- 1.2. La nozione di "Rigenerazione urbana"
- 1.3. Studio degli strumenti di rigenerazione urbana
- 1.4. La rigenerazione urbana al tempo del Covid-19
- 1.5. La rigenerazione urbana: simbolo di ripartenza e opportunità per lo sviluppo economico, sociale e sostenibile della città

#### **Capitolo II**

##### **La pianificazione urbanistica sugli immobili degradati: tra diritto di proprietà e potere conformativo**

- 2.1. Il governo del territorio
- 2.2. Dalla crisi del piano regolatore alle nuove prospettive
- 2.3. Il diritto di proprietà: evoluzione, normativa, base costituzionale
- 2.4. Il bilanciamento tra l'interesse di pubblica utilità e l'indennizzo nel procedimento espropriativo
- 2.5. Piano regolatore, rigenerazione urbana e immobili degradati: nuove esigenze

## **Capitolo III**

### **Il recupero del patrimonio edilizio dismesso alla luce della Legge Regionale Lombardia n. 18/2019**

3.1. Analisi del PGT di Milano: normativa sugli immobili degradati

3.2. La Legge Regionale Lombardia n. 18/2019 e le modifiche introdotte alla legge per il governo del territorio (Legge n. 12/2005)

3.3. Le principali misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e del territorio

3.4. L'analisi dell'art. 40-bis in tema di recupero del patrimonio edilizio dismesso: analisi e sviluppi

3.5. Analisi dei problemi: l'inerzia del proprietario

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

## **Introduzione**

Il diritto urbanistico sta vivendo una fase di transizione: il piano regolatore generale, da sempre considerato epicentro di tutta l'attività di pianificazione urbanistica, soprattutto a partire dall'epoca della ricostruzione post bellica, funzionale ad una politica di sfruttamento del suolo, ha progressivamente mutato la sua funzione, in ragione dell'emergere di nuove esigenze, per certi versi opposte a quelle che hanno ispirato la filosofia e la logica sottostante del legislatore del Codice del 1942.

Se, in passato, l'obiettivo era quello di sfruttare il suolo il più possibile nell'ottica di una ricostruzione da avviare in un periodo storico difficile per il nostro Paese, nel corso degli ultimi decenni si è imposta una filosofia opposta, che punta sulla riduzione del consumo di suolo, sul recupero funzionale di tutti gli edifici ed immobili dismessi, al fine di assecondare i principi della c.d. rigenerazione urbana.

L'obiettivo di fondo, infatti, sarà sempre di più quello di sfruttare gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, anche al fine di ricucire e migliorare la qualità dell'impianto urbanistico. Del resto, nell'ambito delle tematiche che afferiscono all'urbanistica e alla pianificazione territoriale, la questione del consumo del suolo è oggi un tema assai centrale.

A fondamento di questa opzione, vi è la progressiva urbanizzazione delle aree urbane, il tendenziale abbandono delle campagne e dei territori di montagna a vantaggio delle città, nonché la spinta verso il settore terziario delle attività d'impresa. Tutti questi elementi hanno determinato, nel corso degli anni, un crescente consumo di territorio "agricolo" ed una significativa pressione insediativa sulle risorse naturali che, secondo le statistiche e le ricerche più recente, provocano fondate preoccupazioni per i possibili danni arrecati all'ambiente nel suo complesso.

Il problema risiede nel fatto che la tematica del consumo di suolo e, quindi, della rigenerazione urbana, si presenta estremamente complessa perché afferisce ad una pluralità di settori e attori dell'ordinamento: gli Enti locali, le Regioni e le relative competenze legislative ed amministrative, ma anche il regime della proprietà privata, la pianificazione territoriale e la tutela dell'ambiente, sono tematiche incise in maniera significativa.

A testimonianza della centralità acquisita dal tema nel corso soprattutto negli ultimi anni si assiste, in letteratura, al fiorire di saggi dedicati al tema della rigenerazione urbana, anche perché, nel frattempo, le Regioni e gli Enti locali sono stati protagonisti di una serie di provvedimenti, più o meno discussi e più o meno legittimi, che hanno cercato di rigenerare il tessuto urbano locale anche a costo di sacrificare (in maniera del tutto irragionevole, in alcuni casi) gli interessi dei proprietari.

Obiettivo della tesi, dunque, è quello di esaminare tutte le problematiche sollevate dalla rigenerazione urbana sotto il profilo giuridico. A tal fine, la tesi è suddivisa in tre capitoli: il primo capitolo è introduttivo e di carattere più teorico, in quanto analizza la nozione

di rigenerazione urbana, il suo emergere nel dibattito scientifico e le sue caratteristiche peculiari. Sotto questo profilo, appare evidente come la rigenerazione urbana si sia progressivamente dimostrata un simbolo di ripartenza e di opportunità per lo sviluppo economico, sociale e sostenibile della città.

Il secondo capitolo, invece, ha un taglio prettamente giuridico: la rigenerazione urbana, infatti, lungi dal determinare un dibattito meramente ideologico, solleva una serie di questioni giuridiche che il giurista deve necessariamente affrontare, in quanto deve essere collocata nell'ambito degli strumenti urbanisti e di pianificazione a disposizione delle Regioni e degli Enti locali.

Il terzo e ultimo capitolo, infine, analizza nel dettaglio la Legge Regionale Lombardia n. 18/2019 e le sue evoluzioni: tale provvedimento, infatti, come si vedrà, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in una parte, tanto da indurre il legislatore regionale a intervenire con una nuova normativa che, però, rischia anch'essa di essere destinataria di una questione di legittimità costituzionale. La Legge Regionale in esame si propone di attuare la rigenerazione urbana nel territorio lombardo, ma, ad avviso della Corte costituzionale, sacrifica eccessivamente il potere discrezionale dei Comuni in materia.

## **Capitolo I**

### **La rigenerazione urbana**

**Sommario: 1.1. La nascita e l'evoluzione del concetto di città; 1.2. La nozione di "Rigenerazione urbana"; 1.3. Studio degli strumenti di rigenerazione urbana; 1.4. La rigenerazione urbana al tempo del Covid-19; 1.5. La rigenerazione urbana: simbolo di ripartenza e opportunità per lo sviluppo economico, sociale e sostenibile della città**

#### **1.1. La nascita e l'evoluzione del concetto di città**

«Si può tentare di definire la città in modo assai diverso. Tutte le città hanno in comune questo soltanto: che ciascuna è sempre un insediamento circoscritto, almeno relativamente; è una borgata, non una o più abitazioni isolate. Anzi, nella città (ma certamente non solo

in questa) le case sono disposte di solito particolarmente vicine l'una all'altra e oggi si costruiscono di regola muro a muro»<sup>1</sup>.

L'opera di Max Weber si apre con la definizione della "città". Il filosofo comincia il suo studio con una discussione generale della categoria di città, in cui egli fa giocare diverse caratteristiche economiche, giuridiche, relative all'insediamento geografico, rivelando sempre l'incongruenza di questi criteri<sup>2</sup>.

Gli albori della città in senso economico si rinvencono nell'età medievale. L'organizzazione della società comunale si fonda su un duplice ordine di istituzioni: istituzioni di classe e istituzioni cittadine. Delle istituzioni di classe fanno parte le corporazioni professionali, che si distinguono e differenziano tra loro in considerazione della tipologia di commercio che esercitano, e che sono destinate ad avere un peso diverso nella scala sociale a seconda della classe di cui sono espressione.

La città, in senso politico amministrativo, è invece caratterizzata da un territorio circoscritto, una sorta di città-fortezza. La città, pertanto, essendo fortificata dalla presenza di un muro di cinta, si distingue dagli altri insediamenti «per il fatto che essa appartiene al borgo di un signore, provvisto di una guarnigione, di modo che la "pace di mercato", economica, e la "pace del borgo", militare, si integrano tra loro»<sup>3</sup> in modo indissolubile.

Non è tuttavia questa la sede per ripercorrere l'evoluzione della città nel corso dei secoli. Passando al Novecento, dalla seconda metà degli

---

<sup>1</sup> M. Weber, *La città*, trad. it., Roma, Donzelli, 2003, p. 3 s.

<sup>2</sup> In tal senso W. Nippel, *Introduzione*, in M. Weber, *La città*, cit., p. XLIV.

<sup>3</sup> W. Nippel, *Introduzione*, cit., p. L.

anni Settanta in poi, con la radicale trasformazione delle condizioni di base che avevano consentito gli equilibri del welfare capitalism, la città subisce un importante e progressivo processo di frammentazione che è al tempo stesso spaziale e sociale e infligge profonde lacerazioni nella sua struttura<sup>4</sup>.

Immediatamente visibili nella sua struttura fisica sono le ferite costituite dai cosiddetti “vuoti urbani”, aree industriali in progressivo abbandono a seguito del processo di deindustrializzazione e degrado delle aree adiacenti, ma anche dei quartieri periferici, soprattutto se di edilizia popolare pubblica, ove la diminuita capacità di spesa pubblica – e il suo progressivo impiego verso altre priorità – veniva a rendere queste parti della città carenti dal punto di vista dei servizi di base e della manutenzione delle infrastrutture urbane.

In questi quartieri «vengono a concentrarsi gli effetti della crisi economica e del riorientamento delle politiche nazionali e locali in tema di welfare; la concentrazione spaziale e la combinazione di processi di esclusione dal mercato del lavoro, di isolamento sociale e di discriminazione nella dotazione infrastrutturale coinvolgono interi quartieri e comunità in una spirale di progressivo degrado in cui questi processi si rinforzano a vicenda»<sup>5</sup>.

Ancora più significative e rilevanti sono le ferite nella struttura sociale: disoccupazione, soprattutto tra la popolazione a bassa qualificazione professionale, nuove e tradizionali forme di povertà che interessano quote consistenti della popolazione, una accresciuta

---

<sup>4</sup> Cfr. A. Ghisalberti, *Rigenerazione urbana e restituzione di territorio. Metodi e mapping di intervento in Lombardia*, Roma, Mimesis, 2021, p. 17 ss.

<sup>5</sup> S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 23

vulnerabilità sociale che colpisce non solo i settori tradizionalmente più “deboli” della popolazione, ma anche porzioni rilevanti delle classi medie.

L'accresciuta flessibilità e la precarietà nel mercato del lavoro producono, infatti, rischi di povertà anche per la popolazione che lavora. Le disuguaglianze sociali si accrescono anche per effetto dell'aumento della concentrazione della ricchezza nelle fasce più alte della piramide sociale che hanno tratto vantaggio dai processi di internazionalizzazione e finanziarizzazione dell'economia; questi ceti privilegiati risiedono in aree della città di particolare qualità che tendono a costituirsi come entità autonome, isole di ricchezza e prestigio che si contrappongono in modo stridente alle aree di povertà a cui sono a volte adiacenti.

Mentre le prime costruiscono attivamente la loro segregazione, i ceti più poveri e svantaggiati vengono segregati dai processi di discriminazione economica, sociale e, in particolare, etnica verso i gruppi degli immigrati, specialmente ingrossati dalle ondate più recenti<sup>6</sup>.

Si tratta di gruppi spesso privi di diritti di cittadinanza e ridotti alla condizione di totale indigenza. La presenza di queste nuove popolazioni non fa che accentuare i problemi di integrazione e di “tenuta” complessiva della società di fronte a trasformazioni politiche, economiche, demografiche e sociali che mettono in crisi i tradizionali sistemi di integrazione sociale – welfare, lavoro, famiglia – e scatenano estesi processi di esclusione sociale.

---

<sup>6</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 50 ss.

Tutto questo si riflette sulla struttura della città. L'attuale situazione delle città evidenzia le conseguenze della frammentazione sociale e spaziale della struttura della società già studiati da Harvey<sup>7</sup> e da Castells<sup>8</sup> al loro primo manifestarsi; ciò che oggi è nuovo risiede nella violenza e nella profondità dell'impatto della ristrutturazione economica in alcuni paesi e società urbane ove il sistema di welfare nazionale e locale ha abdicato al suo ruolo redistributivo.

Dalla prima metà degli anni Ottanta in poi, si viene «progressivamente affermando una concezione della politica urbana all'interno della quale i diversi livelli di governo e il settore privato cooperano alla ricostruzione della città attraverso nuovi assetti di governance»<sup>9</sup>.

In un contesto siffatto si produce conseguentemente una trasformazione del ruolo riservato all'attività di pianificazione, che non si affida più unicamente al piano regolatore, considerato uno strumento adatto all'espansione della città piuttosto che alla sua organizzazione sotto il profilo sia spaziale che funzionale: in tal modo, si tende ad optare per interventi che si concentrano su determinate aree della città tenendo conto delle risorse effettivamente disponibili.

Anche qui si tratta di un cambiamento radicale di orientamento ove si privilegiano interventi specifici di area rispetto a misure di sostegno di tipo universalistico e a politiche redistributive a favore dei gruppi svantaggiati, in un quadro di deregolamentazione e ri-

---

<sup>7</sup> Cfr. D. Harvey, *Social justice and the city*, London, Arnold; trad. it. *Giustizia sociale e città*, Milano, Feltrinelli, 1978.

<sup>8</sup> Cfr. M. Castells, *La question urbaine*, Paris, Maspero; trad. it. *La questione urbana*, Padova, Marsilio, 1974.

<sup>9</sup> S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 25.

regolamentazione dell'uso del territorio che incentiva gli investimenti privati e riduce gli spazi dell'azione pubblica.

In questo contesto, come si vedrà, si collocano le politiche di rigenerazione urbana.

## **1.2. La nozione di “Rigenerazione urbana”**

La rigenerazione urbana può essere definita come un insieme di politiche indirizzate alla riqualificazione e al recupero dello spazio urbano. L'attività di rigenerazione avviene mediante una serie di interventi di recupero sia a livello di infrastrutture che di servizi, con lo scopo di limitare il consumo di territorio in un'ottica di sostenibilità ambientale. Rigenerare, dunque, consente alla comunità di riappropriarsi degli spazi urbani, di rivivere nuovamente spazi che fino a quel momento non erano utilizzabili e che vengono messi nuovamente a disposizione per effetto della rigenerazione urbana<sup>10</sup>.

Ne deriva che la rigenerazione urbana permette di migliorare la qualità della vita sotto il profilo sociale, ambientale e culturale. Rigenerazione urbana, dunque, non significa mero recupero di edifici fatiscenti: più che sugli edifici, la rigenerazione punta sugli spazi degradati, che devono essere messi nuovamente a disposizione della collettività.

Intesa in questi termini, la rigenerazione urbana nasce anche come risposta alla necessità di evitare un abuso di consumo di suolo. Si avverte l'esigenza di un nuovo paradigma di sviluppo che deve necessariamente passare per la rigenerazione urbana, che permette di

---

<sup>10</sup> Cfr. M. Castells, *La questione urbana*, cit., p. 68.

contenere il consumo di suolo in un'ottica di sostenibilità urbana e ambientale, migliorando la qualità di vita dei cittadini<sup>11</sup>.

Si è osservato che «negli Stati Uniti la prima generazione di politiche di trasformazione urbana risale alla fine degli anni Sessanta. Da queste prime esperienze in poi, con il termine “urban renewal” si suole designare una tipologia di interventi che utilizzano finanziamenti pubblici per demolire quartieri degradati e fare spazio agli investimenti, pubblici e privati, in nuove infrastrutture che si rendono necessarie in una fase di massima espansione della città: uffici, nuove residenze, edifici pubblici, infrastrutture per la mobilità che aumentano l'accessibilità alle aree centrali della città»<sup>12</sup>.

La letteratura che analizza e valuta sotto il profilo dei costi e dei benefici tale particolare tipo di politiche ha preferito sostituire l'espressione urban renewal con quella di negro removal, con l'obiettivo di indicare il fatto che tali interventi hanno penalizzato le comunità più ai margini, nel caso di specie quelle di coloro, finendo però con il marginalizzarle ancora di più, mediante una riduzione delle risorse destinate all'edilizia pubblica popolare e a causa della privatizzazione di spazi che, in precedenza, erano collettivi<sup>13</sup>.

Le politiche di rigenerazione urbana si situano in quel processo di ristrutturazione che ha interessato tutti gli aspetti della vita urbana e la sua organizzazione spaziale, sociale e politica negli ultimi tre decenni;

---

<sup>11</sup> Cfr. Ivi, p. 70.

<sup>12</sup> AA.VV., *Sviluppo locale e rigenerazione urbana. Obiettivi e valori per una riqualificazione sostenibile della città di Napoli*, Napoli, Giannini, 2017, p. 76.

<sup>13</sup> Cfr. J. Logan, H. Molotch, *Urban fortunes. The political economy of place*, Los Angeles, University of California Press, 1987, p. 114.

gli esiti di questo processo continuano a riconfigurare spazi e identità sulla scena urbana.

Nel frattempo, in Europa, solo a partire dagli anni Sessanta i programmi di rinnovo urbano cominciano a venir concepiti come risposta alla crisi urbana dovuta alla recessione economica e alla ristrutturazione industriale; nella teorizzazione di Castells<sup>14</sup> le politiche che riguardano beni collettivi, quali servizi pubblici, abitazioni, scuola e formazione, diventano il terreno di scontro tra uno stato nazionale e locale che tenta di ridurre il proprio impegno e la mobilitazione dei nuovi movimenti urbani che lottano invece per un ampliamento dei diritti e chiamano lo stato a garantirli.

Nasce, proprio in tale contesto, la questione urbana. La città entra sempre più in crisi, a causa dei processi di ristrutturazione economica, di globalizzazione e di competitività, mentre a livello politico i partiti non hanno più grande presa sui cittadini.

In questo contesto, «la rigenerazione urbana diventa l'arena entro cui si articolano i discorsi e si definiscono le politiche di risposta alla crisi economica e politica»<sup>15</sup>. Qui l'intreccio tra l'identificazione dei fattori di crisi, la costruzione di possibili traiettorie di sviluppo e il disegno delle politiche, moltiplica gli approcci alla rigenerazione urbana, piegando il discorso e le politiche di rigenerazione a infinite variazioni che ne confondono ulteriormente gli elementi distintivi e i confini.

L'uso del termine, però, continua a diffondersi e si va ulteriormente consolidando negli anni Novanta. Anche la Commissione europea, pur diversificando la terminologia - politica urbana, rivitalizzazione,

---

<sup>14</sup> Cfr. M. Castells, *La questione urbana*, cit., p. 65 ss.

<sup>15</sup> Cfr. F. Moulaert, A.J. Scott, *Cities, enterprises and society on the eve of the 21st century*, London, Pinter, 1997, p. 84 ss.

sviluppo locale - ha direttamente promosso il discorso e le politiche di rigenerazione urbana<sup>16</sup>.

Il Green Paper on the Urban Environment del 1990 indica, tra gli obiettivi da perseguire, la necessità di migliorare l'ambiente urbano, il riutilizzo delle aree degradate dopo i processi di deindustrializzazione, nonché la limitazione della diffusione urbana<sup>17</sup>.

Negli anni Novanta, e in particolare con la designazione di ben nove città «Capitali europee della cultura» nell'anno 2000, diverse città europee, vittime di problematiche economiche e sociali, hanno concorso per utilizzare le risorse di questo programma nell'ambito di politiche per lo sviluppo sociale ed economico, giustificando un nuovo modo di approcciare alla rigenerazione urbana, nel quale l'arte e la cultura diventano una vera e propria forza motrice di tale politica.

La rigenerazione urbana è stata quindi "rigenerata" dall'entrata in questa arena politica dell'attore europeo che ha portato a una sua ridefinizione, nel quadro di nuove tensioni e aggiustamenti tra i diversi livelli territoriali interessati e tra i nuovi attori che sono coinvolti in questi processi.

Nel contempo si stava diffondendo un nuovo modo di pensare che propugnava un atteggiamento integrato nei confronti dello sviluppo socioeconomico, indirizzato specificamente ad affrontare le

---

<sup>16</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 67 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 78 ss.

problematiche dei quartieri ai margini della società sotto il profilo economico, culturale e fisico<sup>18</sup>.

In questo quadro alternativo si sono prodotti discorsi e pratiche innovative di rigenerazione urbana che si pongono all'intreccio tra politiche diverse, in particolare le politiche sociali e del lavoro. Nelle pratiche della progettazione urbana dello sviluppo locale vi è stata una proliferazione di esperienze multiformi e di grande interesse, in cui si sono sperimentate vie innovative per superare l'orientamento verso politiche settoriali e l'inerzia di assetti di potere politico e amministrativo consolidati. Orientamenti neoliberali e approcci alternativi si sono poi confrontati con l'esigenza di adottare visioni strategiche a breve, medio e lungo raggio sul futuro della città, con una ulteriore differenziazione dei discorsi, delle politiche e delle pratiche di rigenerazione urbana.

### **1.3. Studio degli strumenti di rigenerazione urbana**

Negli ultimi due decenni le città europee hanno sperimentato una pluralità di politiche urbane nel quadro di un nuovo orientamento di politica economica che possiamo definire di conservatorismo liberale, i cui pilastri fondamentali sono la centralità del mercato, la riduzione della spesa pubblica e della fiscalità, la deregolamentazione<sup>19</sup>.

Nonostante siano differenti gli approcci che si rivolgono alla rigenerazione urbana, le politiche in un contesto siffatto possono

---

<sup>18</sup> Cfr. C. Jacquier, *Les approches intégrées de développement urbain en Europe*, Grenoble, Centre de Recherche sur les mutations territoriales et les politiques des villes. 1995, p. 18 ss.

<sup>19</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 78 ss.

tuttavia essere classificate differenziandole in quattro modelli: si parla, in particolare, di rigenerazione fisica, di rigenerazione economica, di rigenerazione culturale e, infine, di rigenerazione integrata<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda la rigenerazione fisica, le prassi dei governi locali, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, in particolare nelle città di grandi dimensioni, hanno cominciato ad allearsi con quelle di attori privati al fine di trasformare la città, investendo su aree industriali degradate o dismesse o sulle periferie, finanziando grandi progetti che hanno trasformato la città in maniera significativa.

In Italia, nelle grandi città nascono associazioni formate da soggetti pubblici e privati per progettare interventi e politiche su scala metropolitana; in città grandi e medie la nuova generazione di sindaci eletti direttamente dalla popolazione ha interpretato il proprio ruolo in senso imprenditoriale, impegnandosi nel disegno di strategie che incorporassero attori pubblici di vario livello e organizzazioni e imprese private<sup>21</sup>.

Quanto alla rigenerazione economica, in questo modello «la politica ha come obiettivo prioritario la promozione di nuove attività economiche basate sulle nuove tecnologie e sui servizi avanzati alle imprese, in un quadro istituzionale che pone questi nuovi generatori di ricchezza e di occupazione al centro della ristrutturazione dell'economia locale. Questo modello trova spesso espressione in un

---

<sup>20</sup> Cfr. A. Tartaglia, E. Mussinelli, *Nodi infrastrutturali e rigenerazione urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020, p. 13 ss.

<sup>21</sup> Cfr. M. Talia, R. D'Onofrio, *La rigenerazione urbana alla prova*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 18 ss.

“piano strategico per la città” in cui si costruisce una visione condivisa delle direzioni di sviluppo per l’economia locale»<sup>22</sup>.

Verso questo obiettivo di politica economica viene riorientata una parte crescente delle casse pubbliche, in base al presupposto che si tratta di un obiettivo che è coerente con l’interesse generale della società nel suo complesso, arrecando benefici alla collettività e soprattutto ai gruppi sociali ai margini della stessa. Ne deriva anche un ritorno economico significativo, perché arrecare benefici ai gruppi sociali più poveri significa in concreto investire, per essi, meno risorse nelle politiche sociali che solitamente gli sono riservate<sup>23</sup>.

La politica urbana deve garantire alla città i presupposti per essere competitiva a livello globale, attirando investimenti esteri e favorendo la localizzazione delle funzioni strategiche. Da qui l’attenzione di questo modello nei confronti delle grandi infrastrutture per la mobilità, si pensi alle stazioni ferroviarie e agli aeroporti, da un lato, nonché, dall’altro, ai poli di ricerca per l’innovazione tecnologica, e ancora a servizi destinati alle imprese capaci di agevolare l’accesso al mercato globale.

Quanto alla rigenerazione culturale, a seguito dei processi di ristrutturazione industriale che segnano il passaggio dal fordismo al postfordismo, si assiste ad una vera e propria rinascita dei grandi centri urbani: alcune grandi città, infatti, stanno conoscendo una nuova stagione, molto florida, sotto il profilo dell’economia cognitiva

---

<sup>22</sup> AA.VV., *Sviluppo locale e rigenerazione urbana. Obiettivi e valori per una riqualificazione sostenibile della città di Napoli*, cit., p. 79.

<sup>23</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 81 ss.

e dell'industria culturale. Nelle metropoli si stanno affermando la ricerca, il *design*, la moda e anche la musica<sup>24</sup>.

Si è osservato che «l'economia delle metropoli è diventata più "sociale" poiché le nuove attività creative si basano su fitte reti di relazioni formali e informali che si sviluppano nell'ambiente urbano. Trasformazioni non prive di risvolti contraddittori. Si rafforza la segregazione delle residenze e si manifesta una frattura sociale sempre più forte tra professionisti ad alto reddito, legati alle nuove attività, e lavoratori dei servizi a basso salario che vedono una forte presenza di immigrati. Tra dinamismo economico e nuove disuguaglianze sociali, il doppio volto della metropoli postmoderna»<sup>25</sup>.

Il risveglio delle metropoli, dunque, non è però privo di contraddizioni. Resta il fatto che, in quest'epoca, le grandi metropoli sono diventate progressivamente il simbolo della nuova economia culturale e creativa. Il principio cardine dei più recenti studi urbani risiede nel legame imprescindibile tra le caratteristiche fisiche di un determinato territorio e del centro produttivo e residenziale, e gli abitanti che vi risiedono. Si tratta di un legame che viene solitamente ricondotto alle radici culturali ed alle tradizioni locali, relegando ai margini il settore economico.

A Scott si deve il merito di aver messo in luce la rilevanza significativa dell'economia della conoscenza, e della capacità di quest'ultima di definire i caratteri delle città e delle regioni del capitalismo contemporaneo. Essa ha contribuito in maniera decisiva

---

<sup>24</sup> In tal senso A.J. Scott, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale della metropoli*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Ivi, p. 1.

ad affermare un nuovo modo di concepire il capitalismo, in termini cognitivi<sup>26</sup>.

L'economia della conoscenza, pertanto, è venuta ben presto ad acquisire un ruolo determinante nella conformazione dello spazio urbano nel quale si innestano i tessuti produttivi. Quelle che possono essere considerate le radici dell'attuale economia sociale, ossia della c.d. economia della cultura e della conoscenza, hanno cominciato a ramificarsi all'inizio degli anni novanta del secolo scorso allorché, a seguito della crisi del capitalismo industriale e della conseguente decadenza delle grandi metropoli, si sono progressivamente affermati quegli elementi che hanno provocato una vera e propria rinascita della città come luogo della nuova economia culturale e creativa, ossia come luogo della nuova economia sociale.

Ogni crescita, del resto, presenta la sua frattura sociale: il corpo sociale, infatti, viene influenzato dalla conformazione del territorio, di modo che nell'età del capitalismo, della cultura e della conoscenza, la classe sociale dei professionisti, in particolare di coloro che godono di un reddito più alto, soprattutto per l'impegno nelle nuove attività creative, tende a porsi come antitetica rispetto alla classe dei lavoratori che esercitano attività lavorative secondarie o che, addirittura, sono fuori dal mercato del lavoro<sup>27</sup>.

Si tratta di una contraddizione che presenta dei risvolti significativi anche sul piano urbano, determinando la segregazione delle residenze e finendo con il confinare coloro i quali non hanno un reddito alto

---

<sup>26</sup> Cfr. P. Rovigatti, L. Simionato, *Cultura come cura. Esperienze di rigenerazione urbana a base culturale nei quartieri prioritari e complessi, al tempo di Covid 19*, Roma, Carsa, 2021, p. 76 ss.

<sup>27</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 88 ss.

nelle periferie, in condizioni di disagio non solo economico, ma anche sociale.

Orbene, nella prospettiva di Scott, che concentra la sua analisi prevalentemente sulle grandi metropoli americane, «il nuovo punto di partenza per le politiche sia teoriche che pratiche del territorio dovrebbe considerare la soluzione delle fratture sociali un imperativo, rischiando tali contraddizioni di minare l'economia e la crescita stessa delle città, e dovrebbe tendere allo sfruttamento positivo della globalizzazione per valorizzare non solo le grandi aree urbane, ma anche i piccoli centri a forte caratterizzazione identitaria oltre che creativa»<sup>28</sup>.

I nuovi centri urbani hanno rappresentato un vero e proprio banco di prova per verificare le sterminate potenzialità dei processi di valorizzazione della cultura, soprattutto sotto il profilo del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, del rafforzamento dei diversi elementi che formano l'identità e la coesione sociale, soprattutto in un momento storico in cui la crisi economica ha accentuato quelle fratture sociali cui si è fatto già cenno in precedenza, e che si sono trasformate in una vera e propria modificazione della struttura urbana<sup>29</sup>.

La cultura, infatti, costituisce per ogni territorio uno strumento indispensabile e formidabile per dare la spinta alla crescita e per velocizzarla. Solo in tal modo, infatti, è possibile attribuire al territorio

---

<sup>28</sup> F. Lanfranconi, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, in *Taifter Journal. Esperienze e strumenti per cultura e territorio*, 105, marzo-aprile 2019.

<sup>29</sup> Cfr. P. Rovigatti, L. Simionato, *Cultura come cura. Esperienze di rigenerazione urbana a base culturale nei quartieri prioritari e complessi, al tempo di Covid 19*, cit., p. 81 ss.

una propria personalità, conferendogli una forte specializzazione e connotazione in un mondo in cui i processi globalizzanti hanno appiattito le differenze.

Il risveglio delle grandi metropoli, la rinascita grazie alla nuova economia della cultura e della creatività, ha un prezzo. Essa ha generato una vera e propria frattura sociale, che si è concretizzata nel declino dei ceti medi tradizionali e nella concentrazione della ricchezza nella nuova classe sociale dei professionisti, di coloro che godono di alto reddito, a discapito dei lavoratori subordinati, che sono stati progressivamente costretti a vivere ai margini delle metropoli, o in periferia.

Per quanto riguarda, infine, la rigenerazione integrata, essa è caratterizzata da «molteplici iniziative e diversi progetti che le città hanno promosso con lo scopo di rigenerare aree disagiate sia dal punto di vista fisico, sia economico, sia sociale. Si tratta di interventi, ad esempio, che, accanto al rinnovo o al restauro degli edifici, prevedono la formazione professionale e lo sviluppo di nuove attività e di nuovi servizi, in particolare rivolti a generare opportunità per le fasce più deboli della popolazione: i giovani e le donne che hanno difficoltà a entrare nel mercato del lavoro, i disoccupati di lungo periodo, gli immigrati. La promozione e il raccordo con il settore del no profit sono un cardine dei programmi di sviluppo integrato»<sup>30</sup>.

Urban è il nome del programma europeo che ha avuto maggiore visibilità tra i programmi di sviluppo integrato e che forse meglio si

---

<sup>30</sup> F. Lanfranconi, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, cit., p. 10.

presta a mettere in luce potenzialità e limiti di questo tipo di azioni<sup>31</sup>. L'esperienza di Urban mostra soprattutto l'estrema diversificazione degli esiti dei programmi di sviluppo integrato, che devono fare i conti con le diverse tradizioni nazionali delle politiche sociali, con la traiettoria di trasformazione del welfare che ogni paese ha intrapreso, con la diversa ridefinizione dei poteri locali all'interno di un comune processo di decentramento amministrativo, nonché, infine, ma in misura non meno importante, con la struttura diversificata degli attori locali e la loro specifica cultura di coinvolgimento nelle politiche pubbliche.

#### **1.4. La rigenerazione urbana al tempo del Covid-19**

Più di tre quarti dei cittadini europei vivono in città, e la vita cittadina è cambiata drammaticamente a causa del COVID-19. Mentre a milioni di cittadini è stato chiesto di rimanere a casa e di rispettare le regole di allontanamento sociale, molti urbanisti e autorità hanno cercato di capire come rendere le città più sostenibili in queste nuove circostanze mentre inizia la ripresa dagli impatti economici e sociali di questo attuale shock.

Le città di tutto il mondo stanno già affrontando molteplici sfide, compresa la necessità di adattarsi a un clima che cambia. I piani di recupero devono cogliere l'opportunità di allineare gli obiettivi

---

<sup>31</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 93 ss.

ambientali e climatici alla resilienza della società agli shock attuali e futuri<sup>32</sup>.

La letteratura sta studiando come le aree naturali urbane aumentino la resilienza delle città, mantengano il benessere nelle popolazioni urbane e permettano allo stesso tempo un allontanamento sociale. Le città di tutto il mondo devono trovare il modo di funzionare al meglio durante queste perturbazioni. Quindi, mantenere o aumentare lo spazio per la natura nelle città e mantenerlo accessibile al pubblico dovrebbe essere parte dell'agenda della sostenibilità come una priorità<sup>33</sup>.

L'innovazione digitale giocherà un ruolo chiave nell'aiutare le autorità e le comunità a modellare le città del futuro. Per esempio, i dati del programma europeo di osservazione della Terra Copernicus aiuteranno a misurare i progressi e a monitorare le politiche ambientali, così come a formulare le politiche future fornendo modelli e delineando i futuri impatti sul clima.

Le città, in ragione delle loro caratteristiche urbane e tenuto conto dello stile di vita dei suoi abitanti, consumano solitamente in maniera assai poco efficiente un numero significativo di risorse, spesso prelevandole da territori esterni ai propri confini amministrativi.

Allo stesso modo, le città producono anche grandi quantità di rifiuti ed emissioni inquinanti, nell'aria, nell'acqua e nel suolo. L'utilizzo delle fonti energetiche, del resto, «non avviene in un vuoto spaziale o in una realtà puramente astratta, ma investe direttamente la dimensione

---

<sup>32</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 82 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. Julier, *Urban designscapes and the production of aesthetic consent*, in *Urban Studies*, 42/5-6, 2005, p. 869-887.

territoriale della società, intesa come insieme di condizioni ambientali e socioeconomiche, tecnologiche, politiche e culturali»<sup>34</sup>.

Un sistema energetico può essere letto come «il risultato di un complesso processo di organizzazione territoriale che fa riferimento alle differenti tipologie di fonti energetiche utilizzate e alla loro ubicazione nello spazio, alle differenti strutture realizzate per il loro sfruttamento, alle reti e relazioni di tipo economico, sociale e politico che legano tra loro luoghi di estrazione, produzione e consumo»<sup>35</sup>.

Il rapporto tra energia e territorio è stringente, caratterizzato da una interdipendenza e da un condizionamento reciproco. Così come le forme di organizzazione territoriale subiscono l'influsso delle particolari condizioni energetiche, allo stesso modo molte variabili energetiche sono chiaramente influenzate da determinate condizioni territoriali<sup>36</sup>.

L'Unione europea ha preso atto da tempo che le città sono allo stesso tempo sia causa che soluzione delle difficoltà di tipo economico, ambientale e sociale dell'età moderna.

Le aree urbane europee ospitano circa i due terzi della popolazione dell'Unione, utilizzano l'ammontare di circa l'80% delle risorse energetiche e sono capaci di generare quasi l'85% di tutto il PIL europeo. Le aree urbane, dunque, rappresentano a tutti gli effetti il vero e proprio motore dell'economia europea.

---

<sup>34</sup> M. Puttilli, *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 34.

<sup>35</sup> Ivi, p. 33.

<sup>36</sup> P. De Pascali, *Città ed energia. La valenza energetica dell'organizzazione insediativa*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 110 ss.

Le città, soprattutto, sono concentrazioni spaziali di attività umane e di interazioni: forniscono posti di lavoro e servizi essenziali per la sopravvivenza. Ciò fa sì che le numerose sfide che coinvolgono le aree urbane, economiche, climatiche, demografiche, sociali, ambientali, sono strettamente connesse tra loro.

Le città, dunque, sono balzate al centro delle agende politiche dei diversi Stati membri dell'Unione e dell'Unione nel suo complesso. Invero, anche a livello internazionale le città sono destinatarie di molteplici attenzioni. Nell'Agenda 2030 elaborata in sede ONU, l'obiettivo n. 11 è quello di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili<sup>37</sup>.

Si legge, in particolare, nell'Agenda 2030 che «le città sono centri per nuove idee, per il commercio, la cultura, la scienza, la produttività, lo sviluppo sociale e molto altro. Nel migliore dei casi le città hanno permesso alle persone di migliorare la loro condizione sociale ed economica. Tuttavia, persistono molte sfide per mantenere i centri urbani come luoghi di lavoro e prosperità, e che allo stesso tempo non danneggino il territorio e le risorse. Le sfide poste dall'ambiente urbano includono il traffico, la mancanza di fondi per fornire i servizi di base, la scarsità di alloggi adeguati, il degrado delle infrastrutture. Le sfide che le città affrontano possono essere vinte in modo da permettere loro di continuare a prosperare e crescere, migliorando l'utilizzo delle risorse e riducendo l'inquinamento e la povertà. Il futuro che vogliamo include città che offrano opportunità per tutti, con accesso ai servizi di base, all'energia, all'alloggio, ai trasporti e molto altro».

---

<sup>37</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 87 ss.

L'obiettivo dell'Agenda, tra le altre cose, è quello di fare in modo che aumentino in maniera considerevole le città e gli insediamenti umani che adottino politiche integrate finalizzate ad una gestione efficiente delle risorse al fine di tutelare l'ambiente, con particolare attenzione alla qualità dell'aria, alla gestione dei rifiuti urbani e di qualunque altro rifiuto, nonché alla valorizzazione degli spazi verdi.

In Italia la sostenibilità urbana ha stentato, e di molto, a decollare. I trasporti pubblici in molte (troppe) città italiane sono scarsamente attrattivi, le isole pedonali ancora poche, così come le zone a traffico limitato e, in generale, la congestione del traffico è ancora a livelli molto alti. Anche sul piano della raccolta dei rifiuti, ed in particolare della raccolta differenziata, solo negli ultimi anni la situazione è migliorata<sup>38</sup>.

Solo nel corso degli ultimi tempi è maturata definitivamente in Italia la cultura secondo cui l'integrazione tra il concetto di benessere socioeconomico e quello di benessere ambientale diviene momento essenziale della nozione di vita urbana e la pianificazione dell'uso del territorio viene a identificarsi con la pianificazione ambientale.

È progressivamente maturata la consapevolezza che la condizione urbana (che è una condizione relazionale e non coincide con una determinata configurazione di area edificata) rappresenta in effetti una condizione desiderabile per la maggiore accessibilità a beni e servizi sia materiali che immateriali: ciò significa che la formula urbana può essere assunta non come un'inevitabile malattia ma come l'oggetto di una strategia di pianificazione finalizzata al perseguimento dell'ottimo.

---

<sup>38</sup> P. De Pascali, *Città ed energia. La valenza energetica dell'organizzazione insediativa*, cit., p. 39.

Per la corretta operatività di qualsiasi strumento pianificatorio è necessario utilizzare un'adeguata griglia di indicatori, per costruire la quale è opportuno muoversi nell'ambito di un piano concettuale di riferimento: per quanto riguarda il sistema urbano un interessante oggetto di ricerca è costituito dal concetto di "centralità ottimale"<sup>39</sup>.

La "centralità ottimale" è una nozione intimamente connessa alla pianificazione urbana ("planning-oriented"), implicando un assetto preciso da raggiungere intenzionalmente con interventi deliberati e programmati, allo scopo di forzare il corso naturale delle cose.

Questa pianificazione dovrebbe essere strettamente correlata ad un approccio ecologico del sistema urbano, per il quale un equilibrio di domanda ed offerta di risorse (incluso il territorio) rappresenta l'ottimo. In tal senso la centralità ottimale mira a realizzare un effetto città non incompatibile con una piena vivibilità e che non implichi il sovraccarico.

Indicatori della sostenibilità urbana sono<sup>40</sup>:

- 1) La componente demografica. In relazione ad essa, è cruciale stabilire la soglia minima di popolazione necessaria a produrre l'effetto città;
- 2) Frequenza nell'uso di servizi urbani superiori. Costituisce l'altra essenziale componente della centralità, che interagisce con la componente demografica: la categoria dei servizi "superiori" è fondamentale per raggiungere l'effetto città, e contrapposta a quella dei servizi, che potremmo definire primari, i quali, pur essendo

---

<sup>39</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 93 ss.

<sup>40</sup> Cfr. F. Guastaldi, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quaderni regionali*, 1, 2009, p. 197 ss.

ugualmente importanti ed essenziali, tuttavia non sono indispensabili. La frequenza nell'uso di servizi superiori è normalmente una funzione del reddito, e della disponibilità pro capite di opportunità e di risorse. Tale variabile è strettamente dipendente dallo stile di vita della popolazione in esame, anche se va registrato il fenomeno della crescente omologazione degli stili di vita nelle società avanzate dell'Occidente;

3) L'accessibilità ai servizi urbani superiori. Un'altra componente della centralità è rappresentata dalla accessibilità ai servizi urbani superiori, espressa in termini di tempi e costi di accesso. In tal caso il parametro attraverso il quale può essere individuata la soglia minima accettabile è quello dell'usufruibilità giornaliera, cioè un parametro collegato alla possibilità di acquisizione di ogni servizio nel lasso di tempo di un giorno al massimo<sup>41</sup>;

4) Spazi pubblici sufficienti. Si tratta di un'altra fondamentale componente della centralità, strettamente collegata alla componente della accessibilità e correlata con implicazioni di carattere pubblico e sociale che è superfluo sottolineare<sup>42</sup>;

5) Mix di funzioni spaziali. Con tale concetto si vuole qui intendere non tanto un insieme di caratteristiche architettoniche e urbanistiche, quanto la possibilità fisica di allocare ogni singola tipologia di installazione produttiva, di assorbire, riciclare e metabolizzare tutte le forme di rifiuti, con particolare riferimento a quelli solidi urbani,

---

<sup>41</sup> Cfr. F. Gasparri, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019, p. 71 ss.

<sup>42</sup> Cfr. F. Guastaldi, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, cit., p. 199 ss.

nonché di soddisfare il bisogno di verde e di natura all'interno dell'area urbana;

6) Struttura urbana e morfologia. Per struttura urbana intendiamo l'insieme composto da un "asse portante del traffico", un'area intensiva, un'area libera, e le linee di sviluppo che possano condizionare coerentemente l'organizzazione territoriale futura;

7) Reti di comunicazioni. Ci riferiamo in primo luogo a quella tradizionale dei trasporti urbani (e, in secondo luogo, a quella telematica, di importanza sempre crescente. Entrambe sono essenziali al raggiungimento della centralità ottimale, in quanto, collegando tra di loro ambienti urbani limitrofi "deboli" (ovvero che non riescono a raggiungere da soli la centralità ottimale) li rendono "forti", cioè capaci di attrarre e trattenere popolazione<sup>43</sup>.

Pare opportuno verificare come si comportano, alla luce di queste considerazioni di carattere generale, alcune città italiane. In particolare, rinviando l'analisi della città di Milano al prosieguo, preme soffermarsi sulle esperienze di Firenze e Bologna.

Firenze, nel corso degli ultimi anni, è diventato un vero e proprio modello di sostenibilità, grazie alla partecipazione attiva dei cittadini e ad un processo di responsabilizzazione. La città ha puntato soprattutto sul trasporto pubblico.

Assumono rilevanza, in particolare, il nuovo sistema tariffario integrato tra tutti i mezzi di trasporto, le agevolazioni tariffarie per i collegamenti con l'agglomerazione urbana, il progetto di sistema unico metropolitano di infomobilità multimodale, il cui obiettivo è quello di informare in tempo reale i tempi dei servizi pubblici di trasporto fornendo la possibilità di pianificare alternative di viaggio, il

---

<sup>43</sup> Cfr. F. Gasparri, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., p. 82 ss.

completamento della rete tranviaria, la creazione di un sistema di parcheggi di interscambio, la riorganizzazione ed il potenziamento dell'offerta di sosta delle autovetture nel contesto urbano.

La città ha poi deciso di puntare molto sui mezzi a due ruote, ed in particolare sulle biciclette. A tal fine è stata individuata la rete ciclabile portante di tutta la città metropolitana, sono stati creati dei parcheggi per le biciclette e, si è assistito ad una progressiva estensione del servizio di bike sharing. Sono stati ideati anche dei programmi di mobilità sostenibile, che invitano la popolazione a non utilizzare i mezzi privati se non laddove sia strettamente necessario<sup>44</sup>.

Firenze ha un ruolo di primo piano in Italia per numerosi servizi: per le colonnine di ricarica per i mezzi elettrici, per il numero di cittadini coinvolti nel volontariato, per la percentuale di raccolta differenziata e per la sharing mobility, nonché per il numero di piste ciclabili attive. Molto numerose sono anche le arti urbane, settore in cui Firenze si colloca al terzo posto tra le città italiane<sup>45</sup>.

Per quanto concerne gli spazi verdi cittadini, Firenze è stata selezionata come laboratorio mondiale di città verde ed ecosostenibile. L'obiettivo è quello di coprire vaste zone della periferia con piante. Questo progetto si affianca a quello degli orti urbani promosso dal sindaco, il quale prevede che tutti possono coltivare un piccolo orto gratuitamente. L'obiettivo è quello di progettare un'agricoltura a basso impatto ambientale.

---

<sup>44</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 89 ss.

<sup>45</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 99 ss.

Va segnalato, infine, che anche le attività private si sono calate nella mentalità ecosostenibile: molti locali, infatti, hanno deciso di virare verso una svolta green, mettendo al bando la plastica e riorganizzando in senso sostenibile l'architettura dei locali. Molti locali, poi, propongono menù ecosostenibili, utilizzano forme di trasporto ecologiche, danno la priorità al territorio.

Pare evidente, in conclusione, come la città di Firenze sia in enorme crescita dal punto di vista della sostenibilità urbana<sup>46</sup>.

Un'attenzione maggiore agli spazi verdi, un minore impatto e consumo del suolo, soprattutto una maggiore inclusione sociale: queste sono le parole chiave del progetto Bologna. La città è stata capace di raggiungere ottimi risultati in materia di lotta alla povertà, di uguaglianza di genere, di accesso alle reti idrica e fognaria e in materia di emissioni di anidride carbonica, potenzialmente molto pericolosa.

Risultati positivi ma migliorabili, poi, sono quelli raggiunti in materia di salute della cittadinanza, di crescita economica, di istruzione, di lotta alla fame, di inquinamento dell'aria, di disponibilità delle piste ciclabili e di trasporti.

I profili critici, invece, riguardano l'energia pulita ed accessibile, la riduzione delle disuguaglianze sociali, la giustizia e la partecipazione dei cittadini. Il profilo più critico, poi, è quello che concerne la superficie verde accessibile per ciascuno abitante, che è ancora a livelli del tutto inadeguati per una città sostenibile<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, cit., p. 97 ss.

<sup>47</sup> Cfr. S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, cit., p. 101 ss.

La questione di creare una città maggiormente inclusiva riguarda anche la casa: nella città di Bologna il 70% delle persone sono proprietarie di una casa, ma il vero problema sono le giovani coppie con figli a carico che non riescono ad accedere ai mutui. A tal fine è stato creato un fondo sociale per il sostegno all'affitto.

Un altro tema in cui la città fatica a decollare è quello della biodiversità: unitamente agli interventi sul piano della pianificazione, sono stati adottati una serie di progetti di riqualificazione di aree urbane diretti a riqualificare una serie di immobili antichi nell'ottica di una ottimizzazione energetica.

Si è osservato, da un punto di vista più generale, che «l'efficienza amministrativa e la qualità dei servizi locali che tradizionalmente caratterizzano Bologna hanno contribuito a dotare la città degli strumenti necessari per affrontare con successo (in media meglio di altre città europee e italiane) le sfide che via via si sono presentate negli anni. Questa tradizione di buon governo locale e la resilienza relativa dell'economia regionale (basata su un modello di “flessibilità nella specializzazione”) sono fattori che si rafforzano a vicenda»<sup>48</sup>.

Da segnalare un progetto di sperimentazione unico in Italia: la zona del Pilastro di Bologna, costruita negli anni Sessanta del secolo scorso per accogliere gli immigrati provenienti dal Meridione, è destinata a diventare un quartiere ecosostenibile, una vera e propria comunità energetica i cui abitanti avranno la possibilità di produrre, consumare e vendere energia derivante da fonti rinnovabili.

---

<sup>48</sup> G. Carbonaro, C. Pancotti, *Bologna. Una cultura sostenibile*, Bologna, Banca Europea per gli Investimenti, 2019, p. 20.

Le fonti rinnovabili, dunque, costituiscono un volano per un nuovo modello di sviluppo ecosostenibile<sup>49</sup>. Si tratta di fonti alternative rispetto alle tradizionali fonti fossili, e per la maggior parte sono fonti pulite, ossia non rilasciano nell'atmosfera sostanze nocive o in grado di alterare il clima, come ad esempio l'anidride carbonica. Sono energie rinnovabili: l'energia idroelettrica, l'energia solare, quella eolica, marina e geotermica.

Le energie rinnovabili, dunque, si pongono a stretto contatto con il territorio, e più in particolare con tutti gli attori presenti sul territorio. La territorialità, in tale contesto, viene ad essere intesa come quell'insieme di strategie, iniziative e relazioni mediante le quali le varie filiere di energia, dalla fase di approvvigionamento a quella di utilizzo, vengono dislocate sul territorio, sfruttando per tale via le diverse risorse disponibili e facendo in modo che il sistema energetico prenda forma nello spazio<sup>50</sup>.

### **1.5. La rigenerazione urbana: simbolo di ripartenza e opportunità per lo sviluppo economico, sociale e sostenibile della città**

Appare immaginabile, dunque, un nuovo mondo ecosostenibile? I recenti mutamenti sociali, economici e tecnologici stanno influenzando fortemente il ruolo e la struttura delle città. La globalizzazione del commercio, del lavoro e del capitale, il passaggio

---

<sup>49</sup> Per un inquadramento delle fonti rinnovabili si v. A. Lorenzini, L. Zingale, *Le fonti rinnovabili di energia. Un'opportunità di politica industriale per l'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2004; A. Bartolazzi, *Le energie rinnovabili*, Milano, Hoepli, 2005, p. 19 ss.

<sup>50</sup> M. Puttilli, *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, cit., p. 59 s.

al post fordismo, la società dell'informazione e del network, così come l'integrazione europea e l'aumento della competizione al livello di centri urbani hanno determinato delle continue alterazioni ed evoluzioni delle relazioni tra le aree urbane, come pure quelle tra le città<sup>51</sup>.

Le principali conseguenze di questi fenomeni sono state la crescente importanza della qualità della vita nelle scelte localizzative, dando più importanza ai fattori soft, rispetto a quelli hard, e l'intensificazione delle relazioni spaziali tra sistemi e la spinta verso un prossimo aumento del livello di decentramento della gestione delle risorse pubbliche.

Inoltre, si assiste ad un aumento della segmentazione della società e ad una intensificazione della povertà e dell'esclusione sociale. Un processo che alcuni studiosi hanno interpretato e analizzato attraverso la metafora delle "dual city", dove si assiste ad una progressiva polarizzazione ed aumento della distanza tra i nuovi ricchi e i poveri.

In questo quadro di riferimento, i continui mutamenti delle città contemporanee impongono dei processi di ristrutturazione e rigenerazione dei sistemi urbani, con l'obiettivo di organizzare lo spazio urbano in modo armonioso ed equilibrato<sup>52</sup>.

La necessità di sviluppare un approccio sistematico ai problemi urbani è nata dall'idea di concepire la città come un organismo vivente più che una macchina, spostando l'oggetto delle policy dalle infrastrutture fisiche alle dinamiche urbane e al completo benessere e salute dei suoi

---

<sup>51</sup> Cfr. F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 63.

<sup>52</sup> Cfr. M. Puttilli, *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, cit., p. 60 ss.

cittadini. All'interno di questo quadro di riferimento delle politiche urbane, il settore culturale sta assumendo un ruolo crescente nella futura evoluzione delle città<sup>53</sup>.

Con la minaccia del declino delle piccole industrie e le periodiche crisi di governo e delle finanze locali, la cultura è sempre di più il nuovo business delle città. Lo sviluppo delle industrie di produzione culturale (arte, cibo, fashion, musica e turismo) ed il suo consumo hanno alimentato l'economia simbolica delle città, la loro abilità nel produrre spazi e simboli.

Non sorprende il fatto che le attività culturali siano preminentemente urbane. Esse tendono a scegliere le città in cui le reti informali interne al settore culturale e la società locale stimolano idee innovative e creative. In termini economici la loro diffusione è favorita dalle economie di scale prodotte dall'agglomerazione di più attività nello stesso territorio, o la riduzione dei costi unitari di produzione quando si raggiunge un numero di attività sufficientemente conveniente nello stesso luogo.

Un settore culturale dinamico ed innovativo è percepito come indicatore di flessibilità e creatività dell'intera città, e come fonte di capitale umano, di servizi ed idee. Politiche innovative hanno inoltre permesso lo sviluppo di nuove industrie creative, hanno posto la cultura quale elemento centrale nei progetti di rivitalizzazione delle periferie, hanno enfatizzato l'immagine della città e la rigenerazione, così come l'impatto della cultura sulla qualità della vita e sulla competitività della città.

---

<sup>53</sup> F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, cit., p. 65.

Inoltre, con l'emergere della società multiculturale, gli investimenti in cultura sono stati sempre più considerati per raggiungere l'inclusione sociale e la partecipazione della comunità<sup>54</sup>.

Le nuove città devono essere sostenibili. Le città sono tornate al centro dello sviluppo locale e regionale. I moderni sistemi di produzione sono costituiti da imprese di successo, leader nei loro ambiti, innovative e internazionalizzate.

Questa evoluzione delle imprese va favorita a causa dell'intensificazione della concorrenza, soprattutto negli ultimi anni. Per questo è necessario rafforzare le funzioni e le competenze non strettamente produttive, quelle terziarie, di tipo organizzativo, informatico, creativo e tecnico-scientifico. In questo consiste il fenomeno delle c.d. imprese medie di cui si parla sempre più spesso negli ultimi tempi.

Si è osservato che «queste imprese non escono dai distretti, ma li rafforzano e che sono rafforzate. Si può dire che lo sviluppo di questa componente nella struttura delle imprese è diventato ormai una condizione non tanto di successo, quanto di autentica sopravvivenza. Lo sviluppo delle imprese medie e delle imprese dinamiche non preclude la tradizione dell'operare in rete, ma ne cambia la natura. Innanzitutto perché anche lungo la catena di fornitura c'è un processo di specializzazione. Con questa trasformazione della natura delle imprese presenti nei distretti, cambia la natura dei rapporti con il territorio e dei rapporti tra le imprese stesse»<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, cit., p. 68.

<sup>55</sup> Ivi, p. 70.

Ancora, si è ritenuto che «il legame con il territorio non si basa più solo su una presenza di capacità produttiva e di reti di fornitura, ma sulle competenze e le conoscenze che vi sono presenti. La conoscenza è il nuovo fattore aggregante delle imprese. Una componente importante di questo fattore è data certamente dalla conoscenza tacita che si è sviluppata con le piccole imprese di prima generazione, cioè l'esperienza tecnico-produttiva e il *problem solving*»<sup>56</sup>.

Ma l'altra componente è caratterizzata dall'arricchimento «di questo sapere più tradizionale con la conoscenza formalizzata e le competenze più avanzate, per ampliare i possibili percorsi di innovazione che possono essere alimentati»<sup>57</sup>.

I progetti di rigenerazione urbana, dunque, sono indispensabili per rimodellare in senso green e sostenibile tutti gli spazi cittadini, mirando ad una mobilità sostenibile che tenda ad un'economia circolare.

La città rinnovata deve essere capace di organizzare da sola il proprio modello di sviluppo, utilizzando qualsivoglia risorsa e servendosi di tutti gli attori protagonisti del cambiamento. In questo processo di cambiamento è indispensabile non perdere mai di vista la dimensione locale, perché solo in tal modo è possibile preservare e valorizzare le risorse accumulate.

Ogni città, ancora, deve essere capace di individuare il proprio percorso sostenibile, considerando che la ricchezza e la forza di un territorio sono costituite dalle dinamiche di partecipazione interna.

---

<sup>56</sup> F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, cit., p. 70.

<sup>57</sup> Ivi, p. 71.

Orbene, «la svolta verso una produzione di tipo immateriale in cui le informazioni e la conoscenza assumono primaria importanza per il vantaggio competitivo delle imprese ha prodotto dei cambiamenti anche per le città. Per mezzo delle nuove tecnologie si possono ripensare modalità per incrementare la qualità della vita, nuove forme di organizzazione delle attività nelle e tra le città, nuove modalità di fruizione delle risorse, cercando di riprodurre condizioni di equilibrio duraturo»<sup>58</sup>.

Le enormi potenzialità relazionali delle nuove tecnologie sollevano numerose questioni sotto il profilo della funzione comunicativa e dell'identità. Il ricorso alle ICT, infatti, proprio perché consente alle persone di comunicare tra loro anche a distanza, abbattendo ogni confine ed ogni barriera, può contribuire in maniera decisiva a rafforzare l'identità delle città. Allo stesso tempo, però, non bisogna sottovalutare il rischio che le nuove ICT possono trovare gli spazi un tempo "disabilitati" dalle tecnologie, favorendo la nascita di confusione e perdita di valori e identità.

Le tecnologie permettono di costruire reti che, però, necessitano della peculiarità dell'ambito locale, della specificità di ogni singolo luogo, non devono mai dimenticare la sua storia perché altrimenti genererebbero solo effetti negativi. Lo sviluppo sostenibile della città, pertanto, dipende solo ed esclusivamente dal suo essere in grado di non disperdere il valore delle risorse materiali di cui dispone, nonché di quelle immateriali<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Ivi, p. 75.

<sup>59</sup> G. Ceradelli, L. Mastrangelo, *Cambiamento climatico, Covid 19 e finanze*, Vicalvi, Key editore, 2020, p. 25.

La vicinanza fisica nelle relazioni economiche deve essere sostituita da una vicinanza progettuale e può trovare nelle nuove tecnologie un forte elemento propulsivo. Le reti telematiche permettono ai luoghi carichi di sapere di essere valorizzati, purché esista la volontà di aprirsi verso l'esterno, entrando nel circuito globale.

La dimensione sociale della città, il suo sistema comunicativo e relazionale, le istituzioni e la cultura che la connotano acquisiscono un ruolo decisivo nei processi di conservazione del contesto urbano, su cui innestare un rinnovamento costante dei propri elementi vitali. La sostenibilità urbana passa allora attraverso l'investimento in nuove professionalità, in capacità innovative in grado di rendere competitiva la città nel tempo.

Questo per le città d'arte ,in particolare, significa non lasciarsi andare alla monocultura turistica, ma stimolare nuovi lavori a più alto valore aggiunto. Una seconda via verso la sostenibilità si ha attraverso il sostegno istituzionale e degli enti locali, capaci di giustificare mirate e specifiche politiche di intervento assicurando continuità e garanzia ai processi di rinnovamento.

Occorre mobilitare le diverse forze economiche, finanziarie *in primis*, per supportare con le risorse necessarie l'attivazione di pratiche di sviluppo in modo allargato.

Infine un ruolo rilevante viene ricoperto dalla formazione, intesa in senso generale come funzione volta ad alimentare il patrimonio di conoscenze e di competenze detenute dai diversi strati della popolazione urbana. Il loro mantenimento e aggiornamento continuo

consente di rendere sempre pronto e reattivo il sistema urbano a fronte di mutamenti nello scenario globale<sup>60</sup>.

Un percorso veramente sostenibile diventa allora per le città l'apertura all'ICT quale strumento su cui puntare per recuperare ed esaltare attività, risorse, patrimoni e competenze già in loro possesso. I processi di connessione con le altre città vicine all'interno di una rete metropolitana non necessariamente prefigurano una via di valorizzazione, in assenza di un proprio ruolo specifico con cui giocare e da spendere nella rete globale<sup>61</sup>.

Con le nuove tecnologie, tuttavia, la componente materiale delle relazioni viene ad integrarsi ed in parte a sostituirsi con una dimensione telematica, con la conseguenza che le capacità dei diversi soggetti presenti nella città avrebbero maggiori possibilità di emergere.

---

<sup>60</sup> G. Ceradelli, L. Mastrangelo, *Cambiamento climatico, Covid 19 e finanze*, cit., p. 36

<sup>61</sup> Ivi, p. 39.

## **Capitolo II**

### **La pianificazione urbanistica sugli immobili degradati: tra diritto di proprietà e potere conformativo**

**Sommario: 2.1. Il governo del territorio; 2.2. Dalla crisi del piano regolatore alle nuove prospettive; 2.3. Il diritto di proprietà: evoluzione, normativa, base costituzionale; 2.4. Il bilanciamento tra l'interesse di pubblica utilità e l'indennizzo nel procedimento espropriativo; 2.5. Piano regolatore, rigenerazione urbana e immobili degradati: nuove esigenze**

#### **2.1. Il governo del territorio**

La pianificazione urbanistica è, a tutti gli effetti, uno strumento indispensabile per garantire uno sviluppo ordinato ed equilibrato del

territorio<sup>62</sup>. Sotto il profilo giuridico, per pianificazione urbanistica si intende una serie di atti e direttive aventi ad oggetti l'organizzazione del territorio. Essa, in concreto, viene attuata mediante una serie di atti che vanno dal livello più alto fino ad arrivare al livello locale.

Nel corso del tempo l'attività di pianificazione urbanistica ha conosciuto una grande e significativa espansione, tanto che in alcuni casi è stata oggetto di confusione con quella di programmazione. Tale ultima attività, tuttavia, è caratterizzata da atti di natura generale e solitamente programmatica, privi di prescrittività e non vincolanti<sup>63</sup>.

Il punto di partenza dell'attività di programmazione urbanistica è la dimensione giuridica del territorio, che assume rilevanza soprattutto a partire dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante: "Legge urbanistica", la quale attribuiva un ruolo molto incisivo al Ministro dei lavori pubblici<sup>64</sup>, e che ancora oggi, a più di mezzo secolo dalla sua emanazione, è un punto di riferimento indispensabile per superare

---

<sup>62</sup> Cfr., sul punto, M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629 ss. L'A. osserva che «il termine "pianificazione", giusta una vicenda semantica comune ai vocaboli del tipo, indica tanto l'attività rivolta a comporre piani, quanto il risultato di tale attività (per esempio non essere compreso nella pianificazione, l'essere conforme alla pianificazione, ecc.); nell'esperienza contemporanea le specie più vistose di pianificazione essendo quella territoriale e quella dell'economia, sovente per antonomasia col termine pianificazione ci si riferisce or all'una or all'altra delle due. Siccome, inoltre, la pianificazione territoriale è locuzione che si introduce nello scorso secolo, e quella di pianificazione economica in questo, è diffusa l'opinione che la pianificazione sia un'attività recente per i pubblici poteri, ed in ciò talvolta autori, anche seri, hanno voluto scorgere innovazioni profonde, tali da modificare lo stesso modo di essere di pubblici poteri».

<sup>63</sup> Cfr., anche in una prospettiva comparata, P. Perulli, *Piano strategici. Governare le città europee*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 10 ss.

<sup>64</sup> Sulla legge n. 1150/1942 si v., tra gli altri, S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari a una riflessione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1993, p. 181 ss.; P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, ESI, 2003, p. 1 ss.; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 1 ss.

qualsivoglia discussione in merito alla pianificazione urbanistica del territorio.

Sebbene nel corso degli anni sia stata oggetto di modifiche e rimaneggiamenti, la legge n. 1150/1942 è il punto di partenza per qualunque interprete voglia avvicinarsi al diritto urbanistico e alla pianificazione del territorio. Nella versione originaria della legge, la pianificazione era articolata in tre diverse dimensioni, quella sovracomunale, quella comunale e quella subcomunale.

Nell'impostazione più risalente, il provvedimento in esame era caratterizzato da un'integrazione dei diversi soggetti pubblici e privati nella gestione e nel governo del territorio. Al soggetto pubblico statale spettava soprattutto un'attività di coordinamento, nonché l'approvazione del piano regolatore generale, di quello particolareggiato e del programma di fabbricazione; all'autorità comunale, invece, era demandata l'elaborazione in concreto di tali ultimi piani.

Questa situazione è cambiata in maniera significativa a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. L'equiordinazione costituzionale delineata dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha anzitutto inciso in maniera significativa sulla nozione di territorio. A seguito della novella, infatti, il Comune è divenuto l'ente locale rappresentativo della comunità, il soggetto istituzionale deputato a curarne gli interessi, a promuoverne ed a coordinarne tutte le esigenze di sviluppo<sup>65</sup>.

Ciò non significa, tuttavia, che siano venuti meno tutti i poteri riservati al governo. Se è vero, infatti, che oggi il Comune è in prima

---

<sup>65</sup> Cfr. S. Di Cunzio, *Cenni sulla riforma del Titolo V della Costituzione in tema di ambiente e governo del territorio*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 7, 2005, p. 837 ss.

linea nella *governance* dei processi finalizzati a garantire lo sviluppo del territorio, è altrettanto vero che, comunque, permangono, in capo ai diversi livelli di governo, alcuni poteri ed alcune funzioni che hanno ad oggetto il territorio.

In altri termini, sebbene la riforma abbia prodotto una svolta in senso federale dello Stato, il territorio resta ancora oggi oggetto di una tutela multilivello, nella quale, però, assume rilevanza soprattutto il ruolo del Comune<sup>66</sup>.

La centralità attribuita al Comune deriva dal fatto che il territorio ha una centralità non solo a livello verticale, ma anche a livello orizzontale, in quanto ha una dimensione economica e sociale. Il territorio, infatti, costituisce l'epicentro di tutte le attività umane, imprenditoriali, economiche e sociali<sup>67</sup>.

Il territorio, ancora prima che essere delle istituzioni, è della collettività. Ne deriva che, di fianco al pluralismo istituzionale, sussiste un pluralismo economico-sociale, da intendersi nel senso che il territorio investe numerosi interessi, sia pubblici (istituzionali e collettivi) che privati.

Ciò incide in maniera significativa sulla pianificazione, che finisce con l'essere anch'essa multilivello. Si è osservato, in senso critico, che «su di uno stesso territorio si hanno ormai tanti piani quanti sono i vari livelli di governo e i vari interessi pubblici da tutelare. Al pluralismo istituzionale si è risposto col sistema dei piani urbanistici a cascata,

---

<sup>66</sup> Cfr. S. Amoroso *La pianificazione territoriale tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, p. 369 s.

<sup>67</sup> Cfr., sul punto, F. Salvo, F. Teresi, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2002, p. 115 ss.; R. Bassi, *Introduzione*, in AA.VV., *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, p. III s.

legati da un vincolo di ordinazione gerarchico. Al pluralismo economico e sociale, invece, s'è tentato di offrire governo mediante piani differenziati per interessi differenziati. Un territorio, insomma, per una pluralità indefinita di piani. Ma troppi piani, sovrapposti o paralleli, creano disordine normativo»<sup>68</sup>.

Il disordine normativo ha prodotto una continua sovrapposizione di ruoli, frutto dell'incertezza delle regole, nonché di prassi amministrativi spesso distorte<sup>69</sup>.

La Regione, anzitutto, all'esito della riforma costituzionale, è titolare di funzioni legislative e amministrative in tema di urbanistica e in genere di governo del territorio. Essa, oltre ad essere subentrata allo Stato nell'approvazione dei piani urbanistici disciplinati dalla legge n. 1150/1942 e dalle diverse disposizioni di settore, ha assunto un ruolo centrale nella pianificazione del proprio territorio, in quanto esercita le funzioni che le spettano in materia di disciplina del territorio ricorrendo allo strumento del piano urbanistico<sup>70</sup>.

A seguito della valorizzazione del ruolo delle Regioni, lo Stato ha assunto una funzione diversa, anche se non gli è stato sottratto il compito del governo del territorio, considerato che conserva «l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (...), delle linee fondamentali dell'assetto del territorio

---

<sup>68</sup> G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, Roma, Donzelli, 2018, p. 12.

<sup>69</sup> Cfr. A. Camarda, *Il Piano territoriale di coordinamento provinciale nella legislazione regionale veneta: la concertazione e la partecipazione*. Relazione al seminario di studio organizzato dalla Provincia di Brescia sul tema: "Provincia e pianificazione territoriale: esperienze a confronto", Brescia, 27-28 ottobre 2005, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5, 2006, p. 631 ss.

<sup>70</sup> Cfr. P. Urbani, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività Stato-Regioni*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1987, p. 566 ss.

nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo»<sup>71</sup>.

Inoltre, sempre allo Stato sono state riservate, così come era già in precedenza, le attribuzioni in tutti quei settori che afferiscono alla materia urbanistica, che non sono stati trasferiti alle Regioni.

In un contesto siffatto, va segnalato che il legislatore ha dato vita ad uno sdoppiamento delle competenze: accanto al piano regionale sussiste, oggi, anche un piano provinciale. I due piani sono legati tra loro da un vincolo di conformità/compatibilità di tipo gerarchico, e dovrebbero avere carattere non vincolante nei confronti dei cittadini, ma solo dell'amministrazione comunale<sup>72</sup>.

Queste, infatti, nella redazione del proprio strumento urbanistico sono vincolate a seguire le prescrizioni contenute nei suddetti piani, mentre non possono incidere direttamente sui diritti dei singoli.

Il piano urbanistico comunale, dunque, rappresenta la sintesi delle esigenze espresse nel piano regionale ed in quello provinciale. Al Comune, in particolare, spetta il compito di adattare le prescrizioni generali alle peculiarità del proprio territorio, nell'ottica di una valorizzazione di quel principio di sussidiarietà che ha ispirato tutta la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Cfr. art. 81, primo comma, lett. a), del d.p.r. n. 616 del 1977 e, prima, art. 9, primo comma, del d.p.r. n. 8/1972.

<sup>72</sup> Cfr. M. Ceruti, *Paesaggio ed urbanistica: il ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale. Nota a TAR LO - Milano sez. II 3 aprile 2018, n. 880*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2018, p. 609 ss.

<sup>73</sup> Cfr. G. Durano, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in *GiustAmm.it*, 3, 2018, p. 1 ss.

Il legislatore, pertanto, ha dato vita ad un sistema di pianificazione “a cascata”, nel quale il piano urbanistico comunale rappresenta il vertice basso, o meglio l’epilogo, come indispensabile strumento di adattamento alle esigenze del proprio territorio di riferimento e della cittadinanza che lo abita<sup>74</sup>.

Come è stato opportunamente osservato, «il sistema di pianificazione “a cascata”, dunque, è stato immaginato come un meccanismo mediante il quale le direttive impresse dai piani gerarchicamente sovraordinati si specificano in progress scendendo di livello, fino a farsi regola attuale e concreta per il territorio e i consociati»<sup>75</sup>.

Tutto questo si verifica mediante un procedimento decisionale di tipo amministrativo che non può essere considerato di codecisione, bensì di approvazione in senso tecnico. In altri termini, il procedimento amministrativo è teso a verificare se il piano urbanistico sottordinato rispetta i criteri enunciati in quello sovraordinato.

Tale sistema pare porsi in totale controtendenza con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha inteso valorizzare il principio di

---

<sup>74</sup> Cfr. G. Iacovone, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2018, p. 23 ss.

<sup>75</sup> G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 26 s.

sussidiarietà, e non quello gerarchico tra i diversi enti costitutivi della Repubblica<sup>76</sup>.

Le continue trasformazioni che sono intervenute con riguardo alla nozione di territorio, infatti, hanno determinato un'evoluzione anche nel concetto di urbanistica. Nella sua concezione iniziale, infatti, l'urbanistica era quella branca del diritto che si occupava unicamente della disciplina degli usi e degli assetti aventi ad oggetto la trasformazione e lo sviluppo dei soli centri abitati<sup>77</sup>.

Era dunque del tutto esclusa dalla nozione di urbanistica la disciplina degli usi e degli assetti della restante parte del territorio nazionale. In questi termini si era espressa anche la Corte Costituzionale, secondo cui la materia dell'urbanistica coincideva, sul piano oggettivo, con la disciplina «della razionale sistemazione degli aggregati edilizi intesa come presupposto essenziale e inderogabile di una sana e ordinata convivenza dei gruppi di individui che in essi trascorrono la loro esistenza»<sup>78</sup>, avendo poi cura di precisare che all'interno dell'ambito

---

<sup>76</sup> Cfr. G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 27, secondo cui «orbene, è evidente che un simile impianto è frutto di una Repubblica che non c'è più. Una Repubblica in cui tutti gli enti costitutivi sono legati tra loro da un vincolo di subordinazione gerarchica è una Repubblica che può legittimare l'esistenza di un sistema di piani ordinati per rapporto gerarchico. Dall'ente sovraordinato, mediante il controllo formale, il precetto si sviluppa verso il basso fino a diventare regola amministrativa. Non solo. Troppi piani, di fatto, creano troppe regole. Troppe regole creano disordine pianificatorio. Soprattutto se si considera che ai piani urbanistici spesso e volentieri si affiancano diversi piani di settore, per interessi pubblici differenziati. Partendo, allora, dalla nuova equiordinazione istituzionale introdotta dal novellato art. 114 della Costituzione, c'è il modo di coniugare organicità della pianificazione e certezza delle regole, pluralità di interessi e principio di centralità della pianificazione».

<sup>77</sup> Cfr. S. Amorosino, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2018, p. 358 ss.; A. Roccella, *Le "linee guida" nel governo del territorio*. Relazione al Convegno "La soft law: natura giuridica e controllo giudiziale", Milano, 16 giugno 2017, in *GiustAmm.it*, 6, 2018, p. 1 ss.

<sup>78</sup> Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141, in *giurcost.org*.

oggettivo di tale materia non poteva essere ricondotta l'organizzazione dell'intero territorio dello Stato.

Tale interpretazione aveva il suo fondamento normativo nell'art. 1 della legge n. 1150/1942, secondo cui l'oggetto tipico delle funzioni urbanistiche consisteva, tra gli altri, nello sviluppo urbanistico in genere del territorio.

La Corte Costituzionale, tuttavia, a seguito dei continui interventi del legislatore, ha avuto modo di estendere l'ambito di applicazione oggettivo della materia in esame. In particolare, con la sentenza n. 239/1982<sup>79</sup>, la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di due leggi regionali che avevano escluso la possibilità di edificare in zone demaniali marittime per i Comuni privi dello strumento urbanistico, ebbe modo di precisare che la materia dell'urbanistica non è circoscritta alla gestione dei centri abitati, avendo ad oggetto lo sviluppo del territorio nazionale nel suo complesso.

Del resto, era mutato il contesto normativo. L'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, definiva infatti l'urbanistica come «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente»<sup>80</sup>.

Proprio tale dilatazione geografica della materia ha favorito quella dilatazione funzionale ed istituzionale di cui si è detto in precedenza. Progressivamente, infatti, il legislatore, anche sollecitato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, aveva compreso che l'urbanistica, così come era stata concepita fino a quel momento, non

---

<sup>79</sup> Cfr. Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in *giurcost.org*.

<sup>80</sup> Cfr. E.M. Marengi, *L'organizzazione giuridica del territorio. Strumenti e metodi*, Salerno, Satura, 1995, p. 111 ss.

era idonea a garantire la tutela della molteplicità di interessi, sia pubblici che privati, che gravano sul territorio.

Tutto ciò ha favorito il passaggio dall'urbanistica alla gestione del territorio, o meglio al governo del territorio, così come indicato nella Costituzione a seguito della riforma del Titolo V. Il legislatore costituzionale, infatti, ha eliminato il riferimento all'urbanistica affidando alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni il governo del territorio, da intendersi in maniera assai più estesa ed onnicomprensiva rispetto all'urbanistica<sup>81</sup>.

Invero, tale espressione è stata criticata: si è sottolineato, infatti, che la disposizione è contraddittoria<sup>82</sup>.

La nuova materia “governo del territorio” riprende la vecchia materia urbanistica, ma in termini assai più estesi, essendo venuto del tutto meno il riferimento all'*urbe*. Soprattutto, però, essa è espressione delle nuove funzioni e dei nuovi interessi che gravitano sul territorio, che la vecchia nozione di urbanistica era incapace di cogliere se non attraverso l'interpretazione evolutiva che è stata fatta propria dalla

---

<sup>81</sup> Sul passaggio dall'urbanistica al governo del territorio, in particolare, si vedano P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, cit.; Id, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2006; A. Crosetti, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, in E. Ferrari (a cura di) *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, Giuffrè, 2002; G. Martinelli, F. Salvini, *Sportello unico e conferenza di servizi derogatoria al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2002; U. Mazzei, *Regioni in ordine sparso su appalti e territorio*, in *Edilizia territoriale*, 2002; V. Cerulli Irelli, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, Pescara, Satura, 2002.

<sup>82</sup> G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 16, giacché, «da un lato, vengono singolarmente enunciate, tra le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, materie che in una più logica e razionale sistemazione normativa avrebbero potuto trovare posto all'interno del contenitore “governo del territorio”; dall'altro, vengono selezionate materie, ora affidate alla potestà legislativa concorrente ora a quella esclusiva statale, che, non facendo riferimento a specifici ed univoci testi normativi, più che materie sembrano identificare obiettivi di programma».

Corte costituzionale e poi recepita dal legislatore proprio con la riforma del Titolo V della Costituzione.

La Corte costituzionale ha individuato nella nuova nozione di governo del territorio «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività», ossia «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»<sup>83</sup>.

In tale materia compete allo Stato l'emanazione delle norme di principio, ed alle Regioni la precisa definizione della normativa di dettaglio, che deve essere rispettosa dei principi individuati dallo Stato. Questo è il motivo per cui, ancora oggi, a distanza di più di mezzo secolo, è indispensabile la legge n. 1150/1942.

## **2.2. Dalla crisi del piano regolatore alle nuove prospettive**

La legislazione statale e quella regionale in materia urbanistica indicano i principi generali in materia urbanistica, lasciando poi alla discrezionalità della pubblica amministrazione la facoltà di prendere decisioni in concreto<sup>84</sup>.

La normativa statale e quella regionale, in sostanza, impongono dei limiti indispensabili per perimetrare e delineare in maniera più chiara la discrezionalità amministrativa, onde evitare che essi si trasformi in arbitrarità.

---

<sup>83</sup> Corte Cost., 14 ottobre 2005, n. 383, in *giurcost.org*.

<sup>84</sup> Cfr., sul punto, P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., p. 12 ss.; E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Roma, Donzelli, 2002, p. 1 ss.; S. Amorosino, *Alla ricerca dei principi fondamentali della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2009, p. 131 ss.

Le indicazioni del legislatore, sia nazionale che regionale, devono essere dirette a soddisfare esigenze spesso contrapposte: da un lato, infatti, vi è la necessità di garantire uno sviluppo armonico ed omogeneo del territorio in tutto il Paese; dall'altro lato, poi, vi è l'esigenza di salvaguardare la specificità dei singoli territori.

Questo spiega anche il motivo per cui, valorizzando il principio di sussidiarietà, la competenza in materia urbanistica tende a svilupparsi sempre più in basso, fino ad arrivare ai singoli Comuni<sup>85</sup>.

La *ratio* è chiara: «quando si tratta di delineare i tratti costitutivi di un territorio, le grandi infrastrutture strategiche, la zonizzazione funzionale di massima, la pianificazione o è di area vasta o non è. Il compito di specificare le direttive dei piani sovraordinati traducendoli in precetti con effetti chirurgici e specifici sul territorio spetta, poi, allo strumento urbanistico comunale, a sua volta legato da un vincolo di conformità/compatibilità con il piano di livello superiore. Alla base della piramide si trovano i piani attuativi, strumenti con cui si sviluppano ulteriormente le disposizioni del piano comunale»<sup>86</sup>.

La programmazione urbanistica, dunque, come già specificato nel primo capitolo dell'elaborato, si sviluppa “a cascata”, giacché, partendo da un livello generale e più alto, il piano tende progressivamente a specificarsi man mano che scende di livello, adattandosi ed adeguandosi alle specificità del territorio.

Pare ora opportuno verificare come concretamente si dipana il piano regolatore.

---

<sup>85</sup> Cfr., sul punto, già A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV. *La pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 39 ss.

<sup>86</sup> G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 26.

Nel contenuto del piano regolatore è contenuta la fondamentale divisione tra zonizzazione e localizzazione. La distinzione, in particolare, è tra localizzazione delle opere pubbliche e zonizzazione del territorio comunale.

Le zone territoriali omogenee, nelle quali deve essere suddiviso il territorio comunale, sono specificate in maniera molto analitica e dettagliata dal d.m. 2 aprile 1986, n. 1444. Una volta individuata ciascuna zona omogenea, poi, il piano dovrà necessariamente indicare tutte le destinazioni d'uso possibili, le tipologie edilizie assentabili e i diversi parametri di edificabilità.

Va segnalato, inoltre, che non bisogna fare confusione tra destinazione d'uso e destinazione di zona, trattandosi di due concetti del tutto diversi. La destinazione d'area, infatti, vale a qualificare una determinata area comunale dal punto di vista della sua destinazione funzionale, secondo i criteri di cui al d.m. n. 1444/1968<sup>87</sup>.

La destinazione d'uso, invece, fa normalmente riferimento al singolo immobile, e vale unicamente ad indicarne la sua destinazione funzionale, ossia la sua utilizzazione in concreto da parte del proprietario.

Pare evidente, dunque, che bisogna partire dalla destinazione di zona e dalle relative disposizioni di attuazione per poi individuare le destinazioni d'uso permesse dal Comune per ogni singolo immobile<sup>88</sup>.

Va segnalato, in proposito, che, nella sua versione originaria, il d.m. n. 1444/1968 era caratterizzato da una rigida separazione funzionale

---

<sup>87</sup> Cfr. S. Salvago, *Vincoli urbanistici e conformazione della proprietà. Commento a Cass. sez. civ. I 7 dicembre 2001, n. 15519*, in *Corriere giuridico*, 7, 2002, p. 923 ss.

<sup>88</sup> Cfr., sul punto, E. Boscolo, *"Standard" e poteri regionali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4, 2014, p. 434 ss.

delle diverse aree del territorio comunale. Ne derivava che lo sviluppo del territorio veniva realizzato attraverso una netta separazione per zone ciascuna delle quali aveva una sua funzione ben precisa.

La dottrina, in particolare, ha osservato che il d.m. n. 1444/1968 legittimava «una suddivisione, innaturale e artificiosa, in zone monofunzionali del territorio comunale al fine di articolare e poi verificare il rispetto dei parametri normativi ivi prescritti»<sup>89</sup>.

Questa impostazione, tuttavia, si è progressivamente rivelata anacronistica, in considerazione della presenza di numerosi interessi che non potevano essere convogliati ciascuno in una zona, essendo piuttosto necessaria una zonizzazione polifunzionale.

Oltre la suddivisione in zone, il piano comunale deve anche individuare la localizzazione delle opere pubbliche. Le localizzazioni rappresentano a tutti gli effetti dei vincoli espropriativi, del tutto incompatibili con la proprietà privata del bene<sup>90</sup>.

La dottrina ha spiegato in maniera molto chiara la differenza tra zonizzazione e localizzazione: sulla base dell'articolazione della pianificazione urbanistica «vengono quindi definite come zonizzazioni le previsioni del piano regolatore generale che sottopongono aree più o meno vaste del territorio municipale ad un comune regime urbanistico basato su parametri generali ed astratti come: indici di densità edilizia, tipologie di funzioni insediabili e quantità minime di aree da destinare ad opere o servizi, mentre vengono denominate localizzazioni le previsioni urbanistiche che non dettano una disciplina

---

<sup>89</sup> P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, cit., p. 45.

<sup>90</sup> Così G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 29.

generale d'uso dei suoli ma si limitano ad individuare su aree determinate opere pubbliche o di pubblico interesse»<sup>91</sup>.

A questo punto, è indispensabile chiarire la differenza tra proprietà privata e proprietà pubblica, e come si insinua in tale contesto l'istituto dell'espropriazione, al fine di comprendere le localizzazioni. Tuttavia, va segnalato, in conclusione, che, alla luce di quanto detto sinora, ci si chiede se il piano regolatore generale abbia ancora un senso, come istituto giuridico, all'interno del nostro ordinamento, in considerazione del fatto che alcuni studiosi<sup>92</sup> ne hanno messo di recente chiaramente in dubbio la sua attualità e utilità.

Molti sono gli argomenti a favore di questa idea: l'assenza di una legge nazionale urbanistica rinnovata, la crisi del piano regolatore generale al cospetto delle pianificazioni di carattere differenziato, il progressivo sdoppiamento del piano regolatore in una parte operativa ed una strutturale, l'ossessivo decentramento amministrativo e l'incalzare assorbente del principio di concorrenza, le funzioni sempre più incisive assunte dalla pianificazione comunale in materia di contaminazione del suolo e di rigenerazione urbana.

---

<sup>91</sup> R. Gisondi, *Nozione urbanistica della zonizzazione e della localizzazione. Zonizzazione e potere conformativo della proprietà*, in *esproprioonline.it*, 29 aprile 2004, secondo cui «la distinzione fra zonizzazioni e localizzazioni è costruita sul modello di pianificazione urbanistica che emerge dalla L. 1150 del 1942 il quale, come è noto, si basa su una duplice articolazione di piani che devono stabilire l'assetto del territorio: il piano regolatore generale, che è un programma di massima che dovrebbe prevedere in linea generale parametri della attività costruttiva, i fabbisogni infrastrutturali e le funzioni di tutte le aree ricomprese in un certo ambito territoriale, e i piani attuativi, che, invece, dovrebbero tradurre i parametri previsti in via generale dal piano regolatore, in una disciplina concreta della destinazione delle singole aree all'interno delle zone omogenee, individuando il tracciato delle strade, i lotti edificabili e i terreni destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle quantità previste dal piano regolatore generale».

<sup>92</sup> Cfr. P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giuridica di urbanistica, diritto e territorio*, 2017, p. 432 ss.; P. Urbani, *L'urbanistica oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2017, p. 367 ss.

Si tratta di tutti elementi che, effettivamente, contribuiscono in maniera decisiva a porre in crisi il piano regolatore come strumento di governo del territorio. Il colpo di grazia, poi, sembra averlo dato proprio la prassi: i Comuni non utilizzano più i piani regolatori, non riescono più ad approvarli, a causa della crisi economica e dell'appesantimento della compilazione amministrativa.

### **2.3. Il diritto di proprietà: evoluzione, normativa, base costituzionale**

Negli ultimi anni si è evidenziata sempre più la necessità di ridiscutere la nozione di proprietà privata e, più in generale, il contenuto e la sostanza del diritto di proprietà, specie a seguito dei danni prodotti dall'industrializzazione, dalla speculazione economica e finanziaria dell'ambiente, sulle persone e su tutta la comunità in generale.

Si è imposta, pertanto, una diversa interpretazione dell'art. 42 Cost. Giova, anzitutto, chiarire cosa si intende per proprietà privata e cosa per proprietà pubblica.

Dal punto di vista giuridico, secondo quanto disposto dall'art. 832 c.c., la proprietà è il diritto reale che ha per contenuto la facoltà di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico. La facoltà di godimento, dunque, riserva al proprietario tutte le possibili forme di utilizzazione delle cose, delle quali egli può disporre in senso giuridico e materiale.

La proprietà privata non è un diritto fondamentale dell'uomo<sup>93</sup>: la Costituzione italiana «non include la proprietà tra i diritti inviolabili dell'uomo, ma enuncia due principi basilari: quello della garanzia costituzionale e quello della funzione sociale»<sup>94</sup>. Il principio della funzione sociale «pone in nuova luce il diritto di proprietà: la Costituzione, infatti, sancisce che la legge determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti della proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti»<sup>95</sup>.

La nozione di funzione sociale «appare più ampia di quella di interesse pubblico: interessi pubblici sono infatti i bisogni della collettività fatti propri dallo Stato e dagli altri enti pubblici, mentre la funzione sociale va ravvisata nella sua utilità collettiva»<sup>96</sup>, cioè nei vantaggi che essa apporta alla comunità generale o alle comunità locali.

La proprietà, pertanto, può essere trasformata al fine di rendere il bene vantaggioso per l'intera comunità, per le finalità più disparate: per favorire il turismo, per creare nuovi posti di lavoro, per salvaguardare l'ambiente, o anche per incrementare la disponibilità di case ad uso abitativo. Pare evidente, dunque, che la disposizione costituzionale ha tracciato un ampio ventaglio di vincolabilità della proprietà,

---

<sup>93</sup> In tal senso C. Costantino, *Proprietà privata*, in *Enciclopedia del diritto* XXV, Milano, 1982, p. 198, secondo il quale «ogni manifestazione degna di tutela della personalità umana postula il riconoscimento di diritti inviolabili, mentre il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata non postulano esigenze di protezione assoluta della personalità individuale e dell'autonomia privata».

<sup>94</sup> Cfr. S. Rodotà, *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1988, p. 453 ss.

<sup>95</sup> C.M. Bianca, *Diritto civile. VI. La proprietà*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 480.

<sup>96</sup> Ivi, p. 481.

legittimando anche gli interventi normativi tesi a riformare l'istituto nel segno della solidarietà sociale.

Una parte della dottrina<sup>97</sup>, in tale prospettiva, ha sostenuto che l'art. 42 Cost. ha trasformato il diritto di proprietà, assumendo la funzione sociale come principio direttamente incidente sul contenuto del diritto. Dall'altra parte, però si nega che la funzione sociale possa entrare sul contenuto della proprietà, trattandosi di un diritto soggettivo attribuito al titolare per la tutela del suo interesse. All'esterno del diritto la funzione sociale richiamerebbe piuttosto l'antica idea dei limiti legali o si risolverebbe in una vuota formula<sup>98</sup>.

La tesi secondo la quale la Costituzione avrebbe trasformato in senso sociale il contenuto della proprietà «non appare rispondente al significato nel dettato costituzionale. La Costituzione impone il raccordo tra interesse individuale e interessi collettivi ma demanda al legislatore ordinario il compito di operare tale raccordo, cioè di identificare i beni suscettibili di una funzione sociale e di determinare i limiti da imporre, specificando tipi, modi, e procedimenti dell'imposizione»<sup>99</sup>.

Non può dirsi, quindi, che la Costituzione abbia senz'altro funzionalizzato la proprietà privata in sé. D'altro canto, però, «non possono neppure condividersi le vedute riduttive che negano in radice l'idoneità del diritto di proprietà ad essere determinato nel suo

---

<sup>97</sup> Così S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Zanichelli, 2013, p. 223 ss. Allo stesso modo F. Romano, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, ESI, 1967, p. 225 s.

<sup>98</sup> Cfr. F. Santoro Passarelli, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, p. 960 ss.

<sup>99</sup> In tal senso C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 822-823*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 69.

contenuto in relazione ad un suo interesse esterno»<sup>100</sup>. Il diritto di proprietà «è certamente riconosciuto al titolare in ragione e a tutela del suo interesse a godere e disporre del bene, ma il diritto è suscettibile di essere limitato e la limitazione incide sul suo contenuto»<sup>101</sup>.

Le limitazioni pubblicistiche, «sancite per assicurare l'utilità sociale del bene, poi, non sono di per sé incompatibili con il diritto del proprietario in quanto il bene può soddisfare interessi generali e al tempo stesso l'interesse privato del proprietario. L'imposizione di un vincolo per assicurare l'utilità sociale del bene può quindi ben lasciare al proprietario il diritto di godere e di disporre di esso nel proprio interesse»<sup>102</sup>.

Per quanto concerne, invece, la nozione di proprietà pubblica, comune o collettiva, essa ha come contenuto quello di permettere di godere del bene da parte di una collettività che ne ha accesso in modo duraturo e concreto, provvedendone, nel contempo, alla sua manutenzione e conservazione. Non fa parte del contenuto di tale diritto, dunque, il potere di disporre dei beni in quanto non è possibile alienare tali beni, che appartengono a tutti, ad una singola persona.

Va segnalato, in proposito, che nello Stato sociale di diritto viene così ad attenuarsi la distinzione tra pubblico e privato, ed assume invece rilevanza la dimensione del "collettivo". In tale forma di Stato, infatti, il cittadino non ha solo il compito di regolare il proprio interesse privato, ma anche quello molto più impegnativo di partecipare in

---

<sup>100</sup> L. Cariota Ferrara, *Crisi della proprietà privata?*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 69 ss.

<sup>101</sup> In tal senso M. Nuzzo, *Utilità sociale e autonomia privata*, Napoli, 2011, p. 122 ss.

<sup>102</sup> C.M. Bianca, *Diritto civile. VI. La proprietà*, cit., p. 492.

maniera consapevole alla vita economica, sociale e politica della comunità di cui fa parte, «in quanto da “parte” diviene “tutto”, ovvero parte di una comunità politica, in quella identità collettiva concreta e non astratta quale è la "*res publica*"»<sup>103</sup>.

All'interno dell'art. 42 Cost., il costituente, invero, si è limitato ad ammettere l'istituto proprietario in forma binaria e onnicomprensiva, ponendo una riserva di legge per la proprietà privata per il quale il legislatore ne determina i confini in quanto potere rientrante nella sovranità dello Stato sociale di diritto<sup>104</sup>.

Tuttavia, come si è già detto in precedenza, la funzione sociale della proprietà è indiscutibile, sancita a livello costituzionale e anche a livello codicistico: sul piano costituzionale, in particolare, il diritto di proprietà, collocato nel Titolo dedicato ai rapporti economici, in cui nessuna situazione è caratterizzata dal requisito dell'inviolabilità, si trova dunque in un contesto nel quale prevale l'interesse sociale su quello individuale, e all'interno del quale la logica proprietaria subisce un brusco ridimensionamento.

Si è osservato<sup>105</sup>, ancora, che, al tempo della rigenerazione urbana, la declinazione della funzione sociale della proprietà è destinata ad essere condizionata in maniera significativa da quattro elementi fondamentali: la necessità di contenere il consumo del suolo, che impone un utilizzo più efficiente del patrimonio immobiliare esistente;

---

<sup>103</sup> M. Foroni, *Beni comuni e diritto di cittadinanza*, Roma, Lampi di Stampa, 2014, p. 30.

<sup>104</sup> Cfr. F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, Donzelli, 2004, p. 39 ss.

<sup>105</sup> Cfr. P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica di urbanistica: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione*, 1, 2020, p. 54.

l'eccedenza di beni immobili nel mercato immobiliare, che ha portato ad una svalutazione degli stessi, soprattutto nelle zone periferiche e marginali della città urbana; la pressione insediativa, soprattutto nei grandi centri urbani, nei quali è cresciuta la domanda di abitare nonché la richiesta di spazi in cui si insediano i servizi; infine, la riappropriazione di spazi per la collettività come risposta alla dismissione pubblica e ai processi di speculazione, nell'ottica dei c.d. beni comuni, di cui si parlava già nella Commissione Rodotà, secondo cui si tratta di «una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni, che non rientrano stricto sensu nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque, l'aria, i parchi, le foreste e le zone boschive, le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni, i tratti di costa dichiarati riserva ambientale, la fauna selvatica e la flora tutelata, le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali»<sup>106</sup>.

#### **2.4. Il bilanciamento tra l'interesse di pubblica utilità e l'indennizzo nel procedimento espropriativo**

Pur non includendo la proprietà tra i diritti fondamentali della persona, la Costituzione ne afferma espressamente la garanzia, esclamando che

---

<sup>106</sup> Commissione Rodotà, *Elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni*, 14 giugno 2007.

la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge. Tale garanzia costituzionale presenta un duplice significato<sup>107</sup>.

Anzitutto, la proprietà è garantita dall'istituto della proprietà privata. In questa garanzia si è espressa la scelta fatta dal legislatore costituzionale verso un sistema politico e sociale che rifiutava l'ideologia comunista, allora imperante nei Paesi dell'Est europeo, e il principio della proprietà pubblica di tutti i beni immobili e dei mezzi produttivi. Sarebbe pertanto incostituzionale una norma che abolisse la proprietà privata.

La garanzia della proprietà è, poi, garanzia del diritto di proprietà, cioè la garanzia del proprietario. La Costituzione, infatti, puntualizza che la proprietà privata, nei casi previsti dalla legge, può essere espropriata per motivi di interesse generale, salvo indennizzo da corrispondere al proprietario in ragione del pregiudizio sofferto<sup>108</sup>.

Per espropriazione deve intendersi non solo il trasferimento coattivo della proprietà, ma anche qualsiasi atto della pubblica amministrazione che gravi la proprietà privata di diritti a favore di terzi. L'espropriazione colpisce determinati proprietari o gruppi di proprietari: dal concetto di espropriazione, dunque, esulano i limiti legali imposti alla proprietà da norme di legge. Va segnalato, comunque, che la proprietà privata è costituzionalmente tutelata anche

---

<sup>107</sup> Cfr. L. Bigliazzi Geri, *Evoluzione ed involuzione del diritto di proprietà*, in Ead. (a cura di), *Rapporti giuridici e dinamiche sociali. Principi, norme, interessi emergenti. Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1989, 523 ss.

<sup>108</sup> Sul tema, diffusamente, F. Caringella, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 88 ss.

nei confronti delle espropriazioni poste in essere attraverso atti formalmente normativi<sup>109</sup>.

La legge, infatti, può limitare la proprietà per assicurarne la funzione sociale ma deve pur sempre trattarsi di limitazioni a carattere generale e compatibili con il contenuto essenziale della proprietà.

Il terzo comma dell'art. 42 Cost. dispone che la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. Una parte della dottrina<sup>110</sup> ha attribuito alla disposizione in esame il valore di clausola generale sul procedimento di espropriazione, e allo stesso tempo ha sostenuto che essa disciplina ogni forma di mutamento dei regimi di appartenenza, i quali debbono essere tutti ricondotti allo schema tradizionale dell'espropriazione per pubblica utilità.

Si tratta, invero, di una interpretazione assai dubbia, in quanto essa presuppone come logico corollario la pretesa, piuttosto improbabile, di fare dell'espropriazione in senso tradizionale, se non l'unico, indubbiamente lo strumento principale attraverso il quale è possibile porre in essere interventi statali finalizzati ad attuare quei mutamenti nei regimi di appartenenza dei beni economici i cui presupposti sono predeterminati dagli art. 41, 43, 44 Cost. e dallo stesso art. 42, ai commi 1 e 2, Cost.

Altra dottrina<sup>111</sup>, ancora, ha sostenuto che: a) la Costituzione valuta le forme di proprietà esistenti considerandole come tali nei loro elementi

---

<sup>109</sup> Cfr. in tal senso L. Balestra, *Proprietà e diritti reali*, I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 63 ss.

<sup>110</sup> Cfr. S. Ruscica, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 97 ss.

<sup>111</sup> G. Motzo, A. Piras, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 131 ss.

strutturali ma non si impegna assolutamente a garantire uno *status quo*; b) prevede, anzi, accanto alle leggi che possono cambiare i summenzionati elementi strutturali, senza modificare il profilo soggettivo dell'appartenenza ed accanto alle leggi di riserva, la precostituzione di particolari procedimenti di espropriazione e di particolari figure di indennizzo; c) in realtà, ancora, dichiara che le forme di proprietà esistenti mutano carattere correlativamente al mutamento dei regimi di appartenenza, ma non determina in maniera tassativa quali saranno le caratteristiche delle situazioni soggettive di appartenenza derivanti dalle riserve sopravvenienti e dalle leggi che incidono sulla sola struttura delle proprietà esistenti.

Per quanto concerne l'indennizzo spettante al privato che ha sofferto la limitazione del proprio diritto di proprietà, la Costituzione non specifica che esso debba essere "giusto", ma la funzione compensativa impone che esso sia determinato equamente con riferimento seppure approssimativo al valore venale del bene, al fine di ristorare in maniera adeguata il cittadino<sup>112</sup>.

La norma costituzionale, in definitiva, prevede «la limitabilità del diritto di proprietà per assicurare la funzione sociale ma al tempo stesso sancisce il principio di garanzia del diritto contro le limitazioni legali abusive. La garanzia attiene anzitutto al rispetto della riserva di legge: le limitazioni possono essere previste solo in via legislativa. La garanzia, poi, è data dall'indicazione del fine dell'utilità sociale che le

---

<sup>112</sup> Sulle problematiche poste dall'indennizzo in materia di espropriazione per pubblica utilità, nonché sulla copiosa rassegna giurisprudenziale in merito, che esula dall'attività di indagine, si v. G. Cerisano, *La procedura di espropriazione per pubblica utilità*, Padova, Cedam, 2013, *passim*.

limitazioni devono perseguire: le imposizioni non giustificate da tale fine sono costituzionalmente illegittime»<sup>113</sup>.

Esse, inoltre, devono essere sancite nel rispetto del principio di uguaglianza, dovendosi escludere la legittimità costituzionale di limitazioni che a parità di condizioni obiettive, cioè nell'ambito della medesima categoria di beni, gravino su taluni proprietari e non su altri.

La garanzia attiene ulteriormente alla tutela di un contenuto minimo della proprietà comportando la illegittimità costituzionale delle imposizioni normative di vincoli riduttivi della proprietà privata senza indennizzo e senza la previsione di alcun termine.

Il diritto di proprietà, comunque, non si estingue anche se compresso al massimo: le limitazioni imposte al fine di assicurare la funzione sociale del bene, tuttavia, possono spingersi sino al punto di sacrificare sostanzialmente la posizione proprietaria. Vi è, cioè, una soglia o "contenuto minimo" che non è dato al legislatore ordinario superare in nome dell'utilità sociale<sup>114</sup>.

La soglia è costituita dal normale godimento della cosa: il vincolo che sottrae al proprietario il normale godimento del bene esautorata il diritto di proprietà e ne vanifica la garanzia costituzionale. La definitiva sottrazione al proprietario del normale godimento dei beni esula dalla competenza del legislatore di porre limiti alla proprietà. Si tratta, piuttosto, di una sostanziale privazione della proprietà che reclama la garanzia costituzionale contro le espropriazioni abusive, e cioè il

---

<sup>113</sup> Cfr. P. Barcellona, *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Digesto delle discipline privatistiche XV*, Torino, 1997, p. 466 ss.

<sup>114</sup> Cfr. sul punto P. Barcellona, *Crisi dello Stato sociale e contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Atti del Convegno di Camerino 28-28 maggio 1982*, Napoli, ESI, 1983, p. 80 ss.

perseguimento di un interesse pubblico e la corresponsione di una adeguata indennità.

In conclusione, ci si chiede se l'art. 42 Cost. abbia, in definitiva, creato una "proprietà costituzionale", finanche diversa dalla proprietà civilistica e codicistica. La Costituzione non definisce la proprietà, per cui ci si chiede se essa presupponga una diversa nozione rispetto a quella civilistica.

Al riguardo si è ipotizzato che la garanzia costituzionale abbia ad oggetto una più ampia figura di proprietà, comprensiva di tutti i diritti patrimoniali dei privati: la dottrina americana è addirittura giunta a parlare di "*new property*" come oggetto di tutela costituzionale<sup>115</sup>.

Questa ipotesi, invero, per quanto suggestiva, non pare trovare adeguata rispondenza nel dettato normativo costituzionale, in quanto termini ed istituti giuridici hanno in linea di massima nella Costituzione lo stesso significato tecnico che ad essi è attribuito nell'ambito dell'ordinamento positivo. Partendo da questa considerazione, dunque, si ritiene che la proprietà privata tutelata dalla Costituzione sia la stessa proprietà definita e tutelata dal codice civile, pur potendosi ammettere una estensione della tutela contro le espropriazioni abusive ai diritti reali di godimento e in generale ai diritti patrimoniali.

A sostegno della tesi che vede il netto distacco tra nozione costituzionale e nozione codicistica della proprietà, si è anche tratto argomento dalla incommensurabilità della seconda nozione con il criterio interpretativo della Corte costituzionale. Il contenuto minimo che si ritiene tutelato dalla norma costituzionale non avrebbe infatti

---

<sup>115</sup> Cfr. L. Reich, *The New Property*, in *Yale L.J.*, 73, 1964, p. 733 ss.

rispondenza nella nozione civilistica, la quale non conosce un contenuto essenziale del diritto di proprietà.

Si afferma, inoltre, che nelle applicazioni della Corte costituzionale il contenuto minimo sarebbe un dato meramente teorico. La garanzia del diritto di proprietà si risolverebbe pertanto nella garanzia dei valori economici dei patrimoni dei privati cittadini.

In contrario si è affermato<sup>116</sup>, tuttavia, che la tutela del valore economico della proprietà è pur sempre un riflesso della tutela del contenuto del diritto. Non qualsiasi limitazione legale che incida sul valore del bene può infatti considerarsi costituzionalmente illegittima. Rilevano, piuttosto, quelle limitazioni che svuotano il contenuto giuridico del diritto. Lo svuotamento deve ravvisarsi, piuttosto, nella privazione del normale godimento dei beni<sup>117</sup>.

Sul piano privatistico il proprietario conserva il suo diritto anche se privato della facoltà di normale godimento del bene. Può quindi ammettersi che il contenuto minimo del diritto garantito dalla Costituzione non coincida con il contenuto essenziale della nozione civilistica del diritto di proprietà. Ciò, però, non importa la duplicazione del concetto di proprietà, ma solo la determinazione di uno dei limiti della tutela costituzionale. Il concetto di diritto di proprietà, in definitiva, è uno, quello identificato dalle norme del codice, e la disposizione costituzionale tutela tale diritto contro le limitazioni legali abusive.

---

<sup>116</sup> In tal senso C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 822-823 c.c.*, cit., p. 17 ss.

<sup>117</sup> Cfr. M. Comporti, *Considerazioni sulla proprietà e sui diritti reali nella dottrina civilistica italiana dell'ultimo quarantennio*, Napoli, ESI, 1993, p. 470 ss.

Alla luce di queste considerazioni, pare evidente come le attività di zonizzazione e, soprattutto, localizzazione, sono in grado di incidere in maniera significativa sui diritti dei cittadini.

In senso critico si è espressa la dottrina, secondo cui «tra una zona omogenea e l'altra può cambiare molto, o tutto, in termini di edificabilità e di destinazioni d'uso ammissibili. La previsione di piano, anzi, può arrivare a prefigurare per il singolo una futura ablazione del bene. Per questi aspetti, l'attività di pianificazione è naturaliter discriminante. Pianificare significa proprio diversificare l'utilizzo del territorio in funzione dell'interesse pubblico generale. Con la pianificazione l'uguaglianza diventa eccezione e la disparità di trattamento si fa regola»<sup>118</sup>.

## **2.5. Piano regolatore, rigenerazione urbana e immobili degradati: nuove esigenze**

Le esigenze di rigenerazione urbana, di cui si è detto nel primo capitolo dell'indagine, hanno messo in luce l'esigenza di un superamento, o quanto meno di una nuova interpretazione del piano regolatore generale, nell'ottica di un più efficiente raccordo delle diverse competenze in gioco.

La rigenerazione urbana, i suoi programmi e i suoi interventi nella loro varia interconnessione con il tema del consumo del territorio e del suo riuso, hanno recentemente occupato la scena del diritto urbanistico, anche se, invero, già prima, sotto la voce recupero urbano, risanamento, riqualificazione, e così via, il problema del rinnovo urbano era da anni al centro delle politiche, sia sotto il profilo

---

<sup>118</sup> G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, cit., p. 30.

prettamente normativo che da quello della strumentazione operativa<sup>119</sup>.

Il superamento di questa originaria prospettiva, con il passaggio dal risanamento/recupero alla riconversione/rigenerazione del territorio edificato è stato favorito, o meglio indotto, dalla accentuazione di un approccio trasversale alla complessità dei fini sociali del fatto pianificatorio messo in luce; in questa prospettiva si situa qualche iniziativa legislativa statale volta a «favorire il riuso e la rigenerazione degli insediamenti esistenti .... rispetto alla concessione di aree non urbanizzate» (art. 6,2° c., l. 14.1.2013 n. 10), ma soprattutto l'emergere di nuovi orientamenti giurisprudenziali sulla pervasività del potere di pianificazione urbanistica.

A questo proposito può dirsi, in estrema sintesi, che «il progressivo superamento del modello storico dell'urbanistica come pianificazione/conformazione dei regimi proprietari del suolo è in effetti non secondario nel processo che ne ha ampliato ambiti e orizzonti attirando in essa dei fini eccedenti la “individuazione delle destinazioni di zona e delle capacità edificatorie delle stesse”; con la conseguenza che vi ha ricondotto, come suo contenuto precettivo “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e delle sue trasformazioni” e cioè la tutela dei valori ambientali, la tutela della salute e della vita salubre degli abitanti, le esigenze economico-sociali della comunità radicata nel territorio, in definitiva del modello di sviluppo»<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. S. Amorosino, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*. Relazione al XXII Convegno Nazionale dell'AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico) "La nuova urbanistica regionale", Palermo, 27-28 settembre 2019, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2020, p. 42 ss.

<sup>120</sup> B. Graziosi, *Il problema degli standard urbanistici “differenziati” e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2018, p. 529.

La posizione più equilibrata perché più realistica sembra peraltro essere quella di riconoscere al programma di rigenerazione, inteso come il cuore stesso della pianificazione urbanistica oggi predicabile, il compito specifico «di contenere la natura derogatoria, per non dire distruttiva, della pianificazione che possono avere questi meccanismi, definendo chiaramente dall’inizio, in sede di pianificazione locale unificata, la possibilità di ricorrere ad esso e il loro contenuto di massima»<sup>121</sup>.

Pare di poter dire che con ciò si esprime «la forte esigenza di una tipizzazione formale delle premesse urbanistiche della rigenerazione urbana minimizzando il ruolo “rigenerativo” dell’intervento attuativo, soprattutto se si concretizza in modalità negoziata. Tutto ciò peraltro senza poter individuare un fondamento giuridico positivo della esclusione di una tipizzazione edilizia delle categorie di “intervento rigenerativo”»<sup>122</sup>.

Del resto, la rigenerazione urbana è ormai considerata attività indispensabile per evitare un consumo eccessivo di suolo, oltre che per il recupero funzionale degli edifici dismessi e degradati in un’ottica di efficienza ed equità. Il suolo è un bene da proteggere e salvaguardare, in quanto risorsa non rinnovabile, a maggior ragione in questo particolare periodo storico in cui l’attività dell’uomo lo sta mettendo a rischio di impermeabilizzazione, ossia l’attività di copertura permanente per effetto della costruzione di piattaforme ed altri edifici.

---

<sup>121</sup> S. Amorosino, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, cit., p. 143.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

Difesa del suolo e recupero urbano sono i due capisaldi della rigenerazione urbana che si pone al centro dell'urbanistica del ventunesimo secolo: le politiche urbanistiche aventi ad oggetto il recupero degli edifici esistenti e degradati o dismessi non possono però essere attuate senza tenere conto della necessaria distinzione tra aree da escludere in ragione della loro fragilità e, dunque, da salvaguardare, e aree disponibili<sup>123</sup>.

La rigenerazione urbana, poi, si propone anche di mettere in sicurezza quanto già esistente, ossia le strutture edilizie fatiscenti o comunque pericolose, onde evitare che possano dare luogo ad episodi drammatici dei quali la storia del nostro Paese è costellata. Le tecniche della pianificazione e dell'urbanistica, dunque, diventano in tale prospettiva serventi rispetto a quelle della rigenerazione urbana al fine di garantire non solo uno sviluppo armonioso e funzionale del territorio, ma anche di risanare in maniera efficiente l'edilizia esistente.

La rigenerazione urbana, però, si propone anche altro. Oltre alla difesa del suolo ed al recupero dell'edilizia esistente, la rigenerazione urbana è anche uno strumento per valorizzare la crescita e l'espansione dei territori urbanizzati anche in un momento di crisi economica come quello attuale: dopo decenni di vera e propria espansione economica, oggi le comunità locali non hanno più le stesse disponibilità di risorse, a causa di una congiuntura economica non favorevole, che è diventata poi drammatica a seguito della pandemia.

In assenza di risorse da utilizzare per gli investimenti immobiliari, sarà dunque necessario puntare più sulla qualità degli interventi che sulla quantità: in tale contesto, dunque, la rigenerazione urbana

---

<sup>123</sup> P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 173.

assume una straordinaria rilevanza, in quanto capace di garantire una nuova vivibilità alle città del futuro.

Il diritto urbanistico deve necessariamente farsi carico di queste nuove esigenze, conformando gli strumenti urbanistici, a partire dal piano regolatore generale, alla necessità di rendere più qualitativi gli spazi urbani, così come reclama la collettività. Più aumenta la qualità dello spazio urbano, del resto, più diminuiscono gli indicatori di disagio e allarme sociale, consentendo in tal modo di ridurre gli spazi di marginalizzazione sociale ancora visibili in troppe città<sup>124</sup>.

Tuttavia, il diritto urbanistico deve necessariamente fare i conti con il diritto di proprietà e gli interessi dei proprietari: la vera sfida, pertanto, è quella di assicurare la rigenerazione urbana garantendo al contempo anche la coesione sociale e territoriale, cosa che non sempre è stata fatta dalle politiche locali che, molto spesso, sul versante urbanistico, sono state concepite in termini di antagonismo, in un'ottica di frammentazione più che di composizione della collettività.

Le politiche di rigenerazione urbana, invece, come tutte le politiche finalizzate al governo del territorio, non possono in alcun modo essere concepite come del tutto avulse da esigenze di integrazione e di solidarietà sociale<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2014, p. 237 ss.

<sup>125</sup> A. Clementi, *Urbanistica del XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, Roma, 2006.

### **Capitolo III**

**Il recupero del patrimonio edilizio dismesso alla luce della Legge Regionale Lombardia n. 18/2019**

**Sommario: 3.1. Analisi del PGT di Milano: normativa sugli immobili degradati; 3.2. La Legge Regionale Lombardia n. 18/2019 e le modifiche introdotte alla legge per il governo del territorio (legge n. 12/2005); 3.3. Le principali misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e del territorio; 3.4. L'analisi dell'art. 40 bis in tema di recupero del**

## **patrimonio edilizio dismesso: analisi e sviluppi; 3.5. Analisi dei problemi: l'inerzia del proprietario**

### **3.1. Analisi del PGT di Milano: normativa sugli immobili degradati**

Nell'ottica di superare l'inerzia proprietaria (di cui si parlerà nel prosieguo del capitolo) e di valorizzare percorsi di rigenerazione urbana, diverse sono le strade che le amministrazioni locali hanno cercato di percorrere<sup>126</sup>. La prima è quella dell'acquisizione dei beni abbandonati, sperimentata dal Comune di Napoli che però non ha visto concludere il relativo iter amministrativo essendo stato approvato il provvedimento solo dalla Giunta con delibera n. 259/2019. Tale strada prevede l'individuazione di una serie di beni privati abbandonati che, in mancanza di un'attivazione da parte dei proprietari, vengono acquisiti al patrimonio comunale al fine di farli rientrare tra i beni comuni.

Una soluzione diversa può essere quella percorsa dall'art. 12 del Regolamento Edilizio del Comune di Milano il quale prevede anzitutto un dovere di custodia, manutenzione e mantenimento del decoro in capo ai proprietari degli immobili. In mancanza di quest'attività di manutenzione, e in presenza di una condizione di abbandono e di degrado tale da determinare un pericolo per la sicurezza pubblica a causa dell'incuria delle aree e/o degli edifici, il Comune è legittimato a diffidare la proprietà ad intervenire.

---

<sup>126</sup> Cfr. P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, cit., p. 49 ss.

Tra l'altro la disposizione introduce una vera e propria presunzione di abbandono per quegli edifici che non siano utilizzati e mantenuti da più di cinque anni, a patto che il non utilizzo riguardi almeno il 90% della superficie. Decorso 90 giorni, a fronte della perdurante inerzia proprietaria, l'amministrazione si sostituisce al proprietario provvedendo a proprie spese alla messa in sicurezza dell'immobile e/o dell'area.

Qualora il Comune non abbia le risorse per l'intervento, il Consiglio Comunale può optare per la destinazione pubblica o per il recupero delle aree non residenziali dismesse, ex art. 97 bis della legge regionale n. 12/2005, poi abrogato dalla legge regionale n. 18/2019. Non si tratta di un'espropriazione, ma di un'occupazione temporanea ex art. 49 del d.p.r. n. 327/2001 che, per ragioni di pubblica utilità, prevede la possibilità della privazione non del diritto di proprietà, ma della facoltà di godimento del bene e limitatamente ad un determinato periodo di tempo<sup>127</sup>.

Una terza strada è stata sperimentata dalle norme di attuazione del Piano delle Regole del PGT 2030 di Milano, il cui art. 11 introduce una disposizione espressamente dedicata agli edifici abbandonati e degradati. Alla proprietà di tali edifici, espressamente individuati dal piano, viene garantita la possibilità di presentare la richiesta di un titolo abilitativo edilizio e/o un piano attuativo, i cui lavori dovranno cominciare entro 18 mesi dalla loro individuazione, in quanto, in mancanza, scatterebbe un vero e proprio obbligo tassativo di demolizione.

---

<sup>127</sup> Cfr. P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*. Relazione al Convegno "Come finanziare la città pubblica?", Colli del Tronto (AP), 11-13 luglio 2019, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2019, p. 303 ss.

Se questa avviene per iniziativa del proprietario, viene garantita in forma integrale la SL esistente e i diritti vengono annotati nel registro dei diritti edificatori con la possibilità di utilizzarli nello stesso sedime oppure mediante sistemi perequativi. In caso di mancata demolizione nei termini previsti, invece, viene garantita la SL esistente fino all'indice di edificabilità territoriale unico pari a 0,35 mq/mq. All'Amministrazione è riservata la possibilità di sostituirsi al proprietario nella demolizione dell'edificio, con le spese che restano a carico del proprietario e dei titolari dei diritti reali sul bene, con possibilità di riscuoterle anche coattivamente.

### **3.2. Le Legge Regionale Lombardia n. 18/2019 e le modifiche introdotte alla legge per il governo del territorio (legge n. 12/2005)**

Le disposizioni regionali, seppur nei limiti imposti dal riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost., denotano una maggiore articolazione e approfondimento della problematica, rispetto alle indicazioni offerte dalla disciplina statale. Sono molteplici le Regioni che, negli ultimi anni, hanno posto alcuni limiti al consumo di suolo, sviluppando in particolar modo strumenti di conservazione e

pianificazione razionale del territorio oltreché di sostenibilità ambientale<sup>128</sup>.

Preme soffermarsi, in particolare, sulla regione Lombardia, in cui «il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero» è espressamente indicato come lo scopo primario della legge regionale 28 novembre 2014 n. 31, recante “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”

A tal fine, sono state introdotte significative modifiche della disciplina generale, contenuta nella legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, consistenti negli obiettivi della «riduzione di consumo di suolo e della rigenerazione urbana [...] il recupero e la riqualificazione delle aree degradate o dismesse, che possono compromettere la sostenibilità e la compatibilità urbanistica, la tutela dell’ambiente e gli aspetti socio-economici».

---

<sup>128</sup> Tra le regioni più attente alla questione del consumo di suolo doveva segnalarsi la Regione Abruzzo. La l.r. 28 aprile 2014 n. 24 (“Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo”), contemplava il fine di “promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici” (art. 1). Il dettato normativo attribuiva a specifici atti regionali la determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio regionale e di ogni singola provincia. Prevedeva, inoltre, l'istituzione di un apposito Osservatorio e, altresì, che fossero attribuiti ad enti territoriali e privati incentivi economici a servizio di politiche insediative di riutilizzo di aree urbane dismesse o di recupero di nuclei rurali abbandonati. L'art. 4 (“Le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari non possono essere destinate ad uso diverso da quello agricolo per almeno cinque anni dall'ultima erogazione”) e l'art. 11 (“Dalla data di entrata in vigore della presente legge e comunque fino all'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 3, commi 1, 2, 6 e 7, della presente legge, non è consentito il consumo di suolo agricolo tranne che per la realizzazione di interventi previsti dagli strumenti urbanistici approvati o adottati, nonché per i lavori e le opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle Stazioni appaltanti”) confermavano la finalità conservativa e preventiva del testo legislativo. Il tentativo di regolamentare la materia a livello regionale ha però subito le censure della Corte costituzionale, che con le sentenze n. 44 e 55 del 2015, ha sancito l'illegittimità costituzionale della legge regionale abruzzese.

La legge regionale lombarda prevede che la materia del governo del territorio sia caratterizzata dalla finalità della riduzione del consumo di suolo sin dal piano regionale e che la valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei piani territoriali contempili tra gli obiettivi di sostenibilità ambientale proprio il consumo di suolo.

Merita sottolineare che l'intero processo di pianificazione, coinvolgente la Regione, la Provincia e tutti i comuni, è incentrato su criteri e soglie di riduzione del consumo di suolo stabiliti a livello regionale. Inoltre, al pari della legge regionale abruzzese (dichiarata nel 2015 incostituzionale), anche la legge regionale della Lombardia prevede misure di incentivazione per interventi di recupero e rigenerazione urbana e l'istituzione di un Osservatorio deputato al monitoraggio periodico del consumo di nuovo suolo agricolo.

### **3.3. Le principali misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e del territorio**

La Lombardia ha introdotto misure di incentivazione (si pensi alla riduzione di oneri e bonus volumetrici) con l'obiettivo piuttosto evidente di rendere più conveniente realizzare progetti protesi al recupero del patrimonio edilizio e di rigenerazione urbana, nonché al fine di recuperare gli edifici abbandonati oppure dismessi, anche se compresi nei Nuclei di antica formazione del Piano vigente.

Le misure trovano applicazione anche con riferimento a quegli edifici caratterizzati da interventi edilizi che accedono ai benefici fiscali, quale ad esempio il Superbonus 110%<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Cfr. P. Lombardi, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/1, 2020, p. 840 ss.

Diversi gli incentivi previsti: si pensi allo sconto fino al 60% sugli oneri di urbanizzazione, alla possibilità di aumentare le volumetrie fino al 20% se vengono rispettate numerose prescrizioni tese a migliorare le condizioni degli edifici soprattutto sotto il profilo della sicurezza e dal punto di vista energetico.

Ancora, sono state introdotte numerose semplificazioni sotto il profilo procedurale al fine di rendere più spediti i processi, quale ad esempio la procedura per individuare gli ambiti della rigenerazione urbana, per recuperare gli immobili abbandonati, per i cambi delle destinazioni d'uso, nonché con riferimento alla normativa in materia di usi temporanei.

Nel complesso, l'obiettivo è quello di favorire la rigenerazione urbana e il recupero di quanto costruito. A tal proposito è stato anche istituito un fondo per finanziare tutti gli interventi di rigenerazione, gli studi di fattibilità e tutti gli strumenti finanziari innovativi per il partenariato pubblico privato.

Con particolare riguardo al partenariato pubblico privato, va osservato che la disciplina lombarda è coerente con la legge statale n. 10/2013 che ha regolamentato alcuni strumenti di gestione del verde ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale. Attualmente la relativa disciplina è in gran parte contenuta nel Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016) in cui, agli art. 189 e 190, sono disciplinati, sotto la rubrica, rispettivamente, "Interventi di sussidiarietà orizzontale" e "Baratto amministrativo", alcuni istituti che sono stati definiti dal Consiglio di Stato forme «di partenariato lato sensu sociale»<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Cfr. F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, p. 45 ss.

Trattasi di misure mediante le quali l'apporto di risorse e di collaborazione da parte del privato può diventare una componente del disegno strategico di sviluppo del verde pubblico. Per larga parte il Codice ha pedissequamente ricalcato precedenti provvedimenti del legislatore che possono essere ricondotti alla sussidiarietà orizzontale e al tema dei beni comuni, inserendoli nel Titolo I della Parte IV dedicato al partenariato pubblico privato.

La gestione di aree ha il suo antecedente nell'art. 4 l. n. 10/2013<sup>131</sup>. Il partenariato di gestione prende qui in considerazione le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi.

Viene previsto che la manutenzione di essi può essere affidata in gestione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine, i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66% della proprietà della lottizzazione. Allo scopo di incentivare questa forma di partenariato, regioni e comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta, "anche mediante riduzione dei tributi propri"<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> I commi 4-6 dell'art. 4 sono stati abrogati dall'art. 217, comma 1, d. lgs. n. 50/2016.

<sup>132</sup> Cfr. P. Lombardi, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, cit., p. 843 s.

L'art. 189, ai commi da 2 a 5, si occupa poi della realizzazione, tramite una forma di partenariato, di “opere di interesse locale”, da parte di gruppi di cittadini organizzati (anche temporaneamente), i quali possono formulare proposte operative di interventi, lavori o opere di pronta realizzabilità, conformi ai piani urbanistici vigenti, indicandone costi e mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente territoriale.

L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario e in un'ottica di dialogo costruttivo, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza<sup>133</sup>.

Fermo restando che qualora l'intervento concerna immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/2004) è necessaria l'acquisizione delle prescritte autorizzazioni preliminari, viene espressamente sancito che l'eventuale inerzia della pubblica amministrazione al decorso del termine di due mesi dalla presentazione della proposta equivale a rigetto; la previsione - in controtendenza rispetto alla generalizzazione del silenzio assenso ai sensi dell'art. 20 l. n. 241/1990 - si giustifica per la necessità di evitare che vengano realizzate opere su beni comuni o opere che in ogni caso diventeranno di proprietà pubblica (essendo espressamente stabilito che “le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente”) senza un previo atto espresso di assenso<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> L'art. 189 dispone anche che «Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi».

<sup>134</sup> M. Iacone, *Microprogetti, storia di silenzi tra assensi e rigetti*, in *Labsus.org*, 5 febbraio 2009.

Al fine di incentivare la collaborazione tra amministrazione e cittadini, la realizzazione delle opere in questione non può dare luogo a oneri fiscali e amministrativi a carico del gruppo attuatore, ad eccezione dell'IVA. Inoltre, le spese per la formulazione della proposta e la realizzazione sono ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36%<sup>135</sup>.

Il collegamento con la gestione del verde è più evidente considerando che l'antecedente normativo della disciplina appena descritta è l'art. 23 d.l. n. 185/2008 (convertito in l. n. 2/2009), denominato "Decreto anticrisi": con la rubrica "Detrazione di microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà", l'art 23 riportava una disciplina sovrapponibile a quella ora recata dal Codice dei contratti pubblici. Tali progetti possono riguardare arredo urbano, verde pubblico o interventi di viabilità; forniscono l'occasione per promuovere azioni innovative atte a migliorare la fruizione dei beni e servizi locali da parte dei cittadini più attivi coinvolti nella cura dei beni comuni e nella riqualificazione degli spazi pubblici ed hanno come vantaggio riflesso anche la valorizzazione delle proprietà e delle attività economiche prossime agli spazi pubblici riqualificati.

Un'altra specifica disposizione incidente sulla gestione del verde urbano è contenuta nel comma 6 dell'art. 189 Codice dei contratti

---

<sup>135</sup> D. D'Alessandro, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 14 maggio 2016, osserva che «La norma apre un'interessante prospettiva, circa il fatto che la spesa in attività di interesse generale debba avere una ricaduta in termini fiscali, sebbene in linea di principio apparirebbe preferibile applicare una deduzione fiscale, cioè un abbassamento del reddito imponibile, che esprime meglio l'idea per cui il reddito speso a vantaggio di interessi della collettività non debba essere — in tutto o in parte — tassato: la detrazione, infatti, fa tornare la suggestione della *datio in solutum*, operando sull'imposta da corrispondere e quindi facendo pensare piuttosto ad una rinuncia alla pretesa tributaria a seguito dell'adempimento del privato attraverso la (diversa) forma dell'investimento effettuato».

pubblici, il quale fa salvo quanto disposto dall'art. 43, commi 1-3, l. n. 449/1997, "in materia di valorizzazione e incremento del patrimonio delle aree verdi urbane", come modificato dalla l. n. 10/2013. La disciplina richiamata riguarda contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione che i comuni possono stipulare con privati e associazioni senza fini di lucro, al fine di realizzare maggiori economie e una migliore qualità dei servizi prestati. Ad esempio, le iniziative possono essere finalizzate a favorire l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo delle aree urbane, nonché la creazione e la manutenzione di aree naturali nel territorio locale<sup>136</sup>.

In tale caso, lo sfruttamento di aree verdi pubbliche da parte dello sponsor ai fini pubblicitari o commerciali, ancorché concesso in esclusiva, deve avere luogo con modalità tali da non pregiudicare la fruizione delle stesse da parte del pubblico. I Comuni possono inserire il nome, la ditta, il logo o il marchio dello sponsor all'interno di documenti recanti comunicazioni istituzionali. La stipulazione del contratto di sponsorizzazione è subordinata al rispetto di alcune condizioni, tra le quali: il perseguimento di interessi pubblici, l'assenza di conflitto d'interesse tra attività pubblica e quella privata,

---

<sup>136</sup> Cfr. P. Lombardi, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, cit., p. 846 ss.

la realizzazione di risparmi di spesa rispetto ad un preciso stanziamento di bilancio<sup>137</sup>.

Tornando alla legge regionale lombarda, nel complesso gli interventi si propongono di risanare interi quartieri oppure singole abitazioni, con l'obiettivo di rigenerare il tessuto urbano e rendere nuovamente attraenti centri abitati che hanno perso questa caratteristica.

Inoltre, si incoraggia la trasformazione di aree in verde pubblico, infrastrutture e servizi. I progetti dovranno rientrare nell'ambito delle disposizioni contenute nei piani territoriali, nel rispetto della legge sul consumo di suolo. Dovrà, poi, trattarsi di progetti rispettosi della carta di consumo del suolo realizzata dai Comuni, ossia un vero e proprio censimento di tutti gli immobili abbandonati o dismessi da aggiornare ogni anno.

Potranno essere gli stessi privati a far partire l'iniziativa oppure i comuni. Quanto ai privati, avranno la facoltà di segnalare situazioni particolarmente critiche (come ad esempio edifici dismessi, abbandonati o fatiscenti che non siano abitati da almeno cinque anni), mentre il Comune dovrà restare vigile vagliando le diverse istanze e predisponendo, nel caso, i progetti protesi alla rigenerazione degli edifici.

---

<sup>137</sup> Intervenendo sul testo della l. n. 113/1992 (art. 1, comma 2), la legge n. 10/2013 ha previsto un'ulteriore modalità di declinazione del principio di sussidiarietà, prevedendo che «Il comune stabilisce una procedura di messa a dimora di alberi quale contributo al miglioramento urbano i cui oneri siano posti a carico di cittadini, imprese od associazioni per finalità celebrative o commemorative» (art. 1, comma 2, l. n. 113 cit.). Come chiarito dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, delibera n. 15/2016 (in <http://www.minambiente.it/pagina/attivita>), non si tratta in questo caso di sponsorizzazione (dal momento che questa ha una precisa e dichiarata finalità di ritorno di immagine per lo sponsor ed è un'operazione economicamente rilevante ex art. 19 d. lgs. n. 50/2016), ma di una donazione vera e propria (contraddistinta dalla unilaterale prestazione pecuniaria a carico del cittadino, dell'impresa o dell'associazione). L'utilità del regolamento comunale sta nel definire preventivamente la procedura burocratica, gli aspetti di contabilità (condizioni di pagamento), nell'individuare le aree escluse, nel determinare l'ordine di priorità o preferenza tra più richieste tra loro incompatibili.

I privati che non dovessero procedere, nei tempi e nei modi richiesti, al progetto di rigenerazione urbana capaci di risolvere i problemi di degrado e sicurezza, potranno subire delle penali, fino a subire l'esproprio nelle ipotesi più gravi.

### **3.4. L'analisi dell'art. 40 bis in tema di recupero del patrimonio edilizio dismesso: analisi e sviluppi**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 202/2021<sup>138</sup>, è intervenuta sulla normativa della Regione Lombardia in materia di “patrimonio edilizio dismesso con criticità”, occupandosi nuovamente del delicato rapporto tra la legislazione regionale e la pianificazione urbanistica comunale.

Con la sentenza in esame la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della L.R. Lombardia n. 12 del 2005 introdotto dall'art. 4, co. 1, lettera a) della L.R. Lombardia n. 18 del 2019, in quanto, attraverso tale impianto normativo, la Regione Lombardia ha aumentato in maniera significativa la pressione insediativa e ha inciso in maniera indebita sulla funzione di pianificazione urbanistica che compete al Comune, senza garantire alcuna cooperazione in spregio del combinato disposto dell'art. 117, co. 2 lettera p) Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli art. 5 e 118, co. 1 e 2 Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale

---

<sup>138</sup> Cfr. Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202, sulla quale si v. P.G. Rinaldi, *Il recupero del patrimonio edilizio dismesso tra legislazione regionale e funzione pianificatoria comunale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 aprile 2022, p. 242 ss.

Conseguentemente, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 bis, comma 11-quinquies, nella parte in cui lo stesso ha reso ultrattive le misure dichiarate incostituzionali che lo stesso legislatore regionale aveva inserito con la legge regionale n. 18/2019, mentre non ha preso alcuna posizione sull'art. 40 bis introdotto dalla legge regionale n. 11/2021 che nel frattempo ha modificato in parte la normativa giudicata incostituzionale.

La decisione della Corte costituzionale si colloca all'esito di un'importante pronuncia della Corte di Cassazione in materia di cessione della cubatura<sup>139</sup>, e va ad innestarsi nell'agitato dibattito in merito alla riduzione del consumo di suolo, in quanto il recupero degli immobili abbandonati e degradati rappresenta uno degli strumenti più importanti utilizzati dai legislatori regionali<sup>140</sup> per valorizzare progetti di rigenerazione urbana<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Cassazione Civile, Sez. Un., 9 giugno 2021, n. 16080 in Foro Italiano, 12, 2021, I, p. 3954 e in Rivista Giuridica dell'Edilizia, 4, 2021, I, p. 1370 e cfr. sul punto già Cassazione Civile, Sez. Un., sentenza 20 ottobre 2020, n. 23902. Con la sentenza n. 16080 del 2021 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si sono pronunciate sulla natura giuridica dei diritti edificatori e sulle relative ricadute fiscali -su cui si era determinato un contrasto in giurisprudenza- disponendo che "la cessione di cubatura, con la quale il proprietario di un fondo distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto domenicale di costruire nei limiti della cubatura assentita dal piano regolatore e, formandone un diritto a sé stante, lo trasferisce a titolo oneroso al proprietario di altro fondo urbanisticamente omogeneo, è atto: immediatamente traslativo di un diritto edificatorio di natura non reale a contenuto patrimoniale; non richiedente la forma scritta ad substantiam ex art. 1350 c.c.; trascrivibile ex art. 2643, n. 2-bis c.c.; assoggettabile ad imposta proporzionale di registro come atto 'diverso' avente ad oggetto prestazione a contenuto patrimoniale ex art. 9 Tariffa Parte Prima allegata al d.P.R. n. 131 del 1986 nonché, in caso di trascrizione e voltura, ad imposta ipotecaria e catastale in misura fissa ex artt. 4 Tariffa allegata al d.lgs. n. 347 del 1990 e 10, comma 2, del medesimo d.lgs."

<sup>140</sup> E. Boscolo, *Leggi Regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. Stella Richter (a cura di) *Verso le leggi regionali di IV generazione*. Studi dal XXI Convegno nazionale Varese, 28-29 settembre 2018, Milano, Giuffrè, 2019, p. 39.

<sup>141</sup> G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, ESI, 2014.

La stessa Corte costituzionale, del resto, recentemente ha messo in risalto la necessità che gli interventi destinati al recupero delle aree e del patrimonio edilizio abbandonato siano rispondenti ad una concezione del territorio «considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)», consci del fatto che il consumo di suolo costituisce «una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali»<sup>142</sup>.

La Consulta, al fine di risolvere il conflitto tra la pianificazione urbanistica comunale e l'esercizio delle competenze della Regione ha fatto ricorso ad uno scrutinio di proporzionalità nel contesto della sussidiarietà verticale, con l'obiettivo di verificare se le funzioni fondamentali riservate al Comune nel sistema pianificatorio siano state pregiudicate dalla legge regionale in spregio dei canoni di adeguatezza e necessità.

La questione di legittimità costituzionale deriva da tre ordinanze di rimessione con le quali il TAR Lombardia ha deciso di sollevare la questione di legittimità dell'art. 40-bis della L.R. 12/2005 introdotto dall'art. 4 co. 1 lett. a) della L.R. n. 18 del 2019 in riferimento agli art. 3, 5, 97, 114 co. 2, 117 co. 2 lett. p), co. 3 e co. 6 e 118 della Costituzione. Le tre ordinanze di rimessione, a loro volta, originano da tre ricorsi presentati dai proprietari di alcuni immobili che erano stati

---

<sup>142</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 16 luglio 2019 n. 179 (punto 12.1 in diritto) che, intervenendo sulla L.R. Lombardia n. 31 del 2014 recante “disposizioni per la riduzione del comune di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4 della L.R. Lombardia n. 31 del 2014 nel testo precedente alle modifiche apportate dalla L.R. Lombardia n. 16 del 2017, nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente su cui v. M. Gorlani, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 4, 2019, p. 1115 ss.

inclusi nell'elenco degli edifici degradati e abbandonati contenuto nel Piano delle Regole del nuovo PGT del Comune di Milano, e in quanto tali assoggettati alla disciplina contenuta nell'art. 11 delle norme di attuazione.

Le società proprietarie degli immobili hanno deciso di impugnare la delibera del Consiglio Comunale di Milano avente ad oggetto l'approvazione del nuovo Documento di Piano, della variante del Piano dei Servizi e della variante del Piano delle Regole del PGT, adducendo come motivo la violazione, da parte dell'art. 11 delle Norme di Attuazione, della normativa regionale sovraordinata di cui all'art. 40 bis della legge regionale n. 12/2005 che fissa una serie di prescrizioni assai più favorevoli per i proprietari degli immobili degradati.

Diversi i motivi di violazione: anzitutto, la disciplina del Comune fissa un termine di un anno e mezzo per avviare i lavori per recuperare gli immobili abbandonati e degradati, a partire dal momento della loro individuazione, mentre la legge regionale prevede un termine di tre anni per presentare la richiesta di titolo edilizio per cominciare i lavori di ripristino dell'immobile.

In secondo luogo, la disciplina comunale non contiene alcun aumento dei diritti edificatori, permettendo al massimo la possibilità di conservare la superficie lorda esistente dell'immobile nel caso in cui la normativa regionale riconosca un aumento del 20% dei diritti edificatori nonché un ulteriore aumento del 5%<sup>143</sup>.

Infine, la normativa comunale dispone, in ipotesi di omessa demolizione dell'immobile da parte del proprietario oppure in caso di

---

<sup>143</sup> Cfr. l'art. 40-bis co. 5 e 6 della L.R. n. 12 del 2005 introdotto dalla L.R. n. 18 del 2019.

omesso puntuale adeguamento dell'immobile nei termini previsti, l'attribuzione di una quota di edificabilità pari a 0,35 mq/mq. Diversamente, invece, la legge regionale garantisce la superficie lorda esistente fino all'indice di edificabilità espressamente previsto per l'area in esame dallo strumento urbanistico, stabilendo, al contempo, che i diritti edificatori possano essere sempre oggetto di perequazione e iscritti all'interno del registro delle cessioni dei diritti edificatori, e infine l'esenzione dell'eventuale obbligo di reperire zone per servizi e attrezzature pubbliche, un aspetto sul quale le disposizioni comunali non prendono posizione.

Ne deriva, pertanto, una sorta di sovrapposizione tra le due normative che hanno il medesimo ambito di applicazione e che, quindi, sono inconciliabili. Il TAR, nelle tre ordinanze di rimessione, sottolinea come la questione sia rilevante, giacché in caso di vigenza dell'art. 40 bis le norme regionali troverebbero ancora applicazione per gli immobili abbandonati e degradati, ivi compresi anche quelli appartenenti ai ricorrenti, e non potrebbe nemmeno escludersi un eventuale annullamento dell'art. 11 delle Norme di attuazione comunali.

Diversamente, nell'ipotesi di dichiarazione di incostituzionale dell'art. 40 bis, laddove non fosse più possibile applicare la disciplina regionale, l'eventuale annullamento dell'art. 11 delle Norme di attuazione provocherebbe l'applicazione agli immobili degradati dei principi generali che afferiscono alla materia urbanistica ed edilizia. Anche con riferimento alla posizione del Comune di Milano, l'annullamento dell'art. 40 bis non pregiudicherebbe il potere della Regione di disciplinare nuovamente la materia, mentre l'annullamento dell'art. 11 delle Norme di attuazione per contrasto con l'art. 40 bis

della legge regionale n. 12/2012, nel caso in cui non fosse dichiarato incostituzionale, farebbe in modo che il Comune non avrebbe più alcuna possibilità di regolamentare la materia<sup>144</sup>.

A rendere esplicito il contrasto tra le due normative è quanto previsto dal d.l. n. 78/2010 con il quale il legislatore statale ha attribuito ai Comuni, come funzioni fondamentali, la pianificazione edilizia ed urbanistica a livello comunale e la partecipazione all'attività di pianificazione del territorio che si svolge a livello sovracomunale.

Tuttavia, il confronto è in realtà un vero e proprio conflitto a livello di impostazione di fondo: il legislatore regionale, infatti, tende a valorizzare la rigenerazione urbana facendo ricorso a strumenti e provvedimenti di carattere incentivante mentre i Comuni ambiscono piuttosto ad incentivare il recupero degli immobili degradati mediante azioni tese prevalentemente alla riduzione del consumo di suolo, in particolare tramite meccanismi che fanno in modo di disincentivare il consumo di suolo<sup>145</sup>.

Si aggiunga, a ciò, il fatto che il rapporto tra il livello regionale e quello comunale è reso ancora più conflittuale dal fatto che, pur potendo i due livelli esercitare un potere normativo tutto sommato abbastanza uniforme, si tratta, sotto il profilo strutturale, di due livelli

---

<sup>144</sup> Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, ordinanze 10 febbraio 2021 n. 371 e 372 punto 5 e analogamente ordinanza n. 373 punto 11.

<sup>145</sup> P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 272 ss. ed E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, p. 90 ss.

che fanno riferimento a realtà amministrative che sono profondamente diverse tra loro<sup>146</sup>.

Nel caso oggetto di analisi, poi, il conflitto tra le due normative è stato reso ancora più incisivo dalla particolare natura autoapplicativa della normativa regionale oggetto di censura dinanzi alla Corte costituzionale, normativa che non permette ai Comuni la possibilità di intervenire con provvedimenti di carattere correttivo oppure di abrogare le misure incentivanti introdotte e capaci di incidere sull'attività di pianificazione riservata al Comune.

A maggior ragione, poi, se si tiene conto del fatto che la legge regionale n. 12/2005, anche con l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo, attribuisce al Piano delle Regole l'onere di individuare le caratteristiche fisiche e morfologiche da osservare nonché le modalità degli interventi di rigenerazione urbana di carattere integrativo e correttivo anche facendo ricorso alla pianificazione attuativa.

Nel caso di specie, il contrasto tra le due discipline è acuito dalla natura autoapplicativa della disciplina regionale censurata, la quale non consente ai Comuni alcun intervento correttivo o abrogatorio rispetto alle misure incentivanti previste e incidenti sulle scelte pianificatorie comunali.

Tanto più se si considera che la L.R. n. 12 del 2005, anche nell'ottica di minimizzare il consumo di suolo, assegna al Piano delle Regole il compito di definire le "caratteristiche fisicomorfologiche" da rispettare e le modalità degli interventi di rigenerazione urbana

---

<sup>146</sup> Cfr. D. De Pretis, *Urbanistica comunale e condizionamenti regionali nelle autonomie speciali (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia)*, in E. Ferrari, P. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 97 ss.

integrativi o sostituitivi anche mediante il ricorso alla pianificazione attuativa<sup>147</sup>.

Chiarito il contesto in cui si colloca la sentenza n. 202/2021, pare ora opportuno analizzarne il contenuto. La Consulta muove il proprio convincimento partendo da una duplice premessa. Anzitutto, la Corte sottolinea che già prima del d.l. n. 78/2010 il potere dei Comuni di pianificare il proprio territorio non era il frutto di una concessione fatta dalle Regioni, ma di un vero e proprio potere loro riservato in ragione dell'autonomia e della particolare posizione ricoperta nella scacchiera costituzionale.

---

<sup>147</sup> Cfr. l'art. 8 co. 2 lett. b) della L.R. n. 12 del 2005.

Ne deriva che il potere delle Regioni non può mai essere esercitato in modo tale da arrecare danno ai Comuni, pregiudicando l'esercizio della propria potestà di pianificazione territoriale<sup>148</sup>.

Allo stesso tempo, però, il potere di pianificazione territoriale non costituisce un diritto assoluto e inscalfibile, in quanto il legislatore regionale ha la possibilità di adottare provvedimenti capaci di derogare alla legislazione comunale per esigenze superiori che, ragionevolmente (ed è questo l'aspetto centrale della vicenda) giustificano la limitazione del potere di pianificazione che è attribuito all'autonomia dei singoli Comuni.

La Corte, dunque, sin dalla premessa mette in evidenza la necessità di individuare l'esatto punto di bilanciamento tra due posizioni che, altrimenti, rischierebbero di collidere senza trovare mai un punto di

---

<sup>148</sup> A fronte di tale sovrapposizione alle funzioni comunali, assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha individuato, «ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione», quali funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122). Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997). Al tempo stesso, questa Corte ha sempre ribadito che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 160 del 2016). Più specificamente, la Corte ha escluso che «il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti» (sentenza n. 245 del 2018 e, analogamente, sentenza n. 46 del 2014).

incontro. Si tratta di una posizione che è condivisa, da tempo, dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale «il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»<sup>149</sup>.

Al fine di risolvere il conflitto, la Consulta giudica opportuno verificare se l'intervento della legislazione regionale, capace di comprimere il potere di pianificazione comunale, è adeguato e necessario, ossia proporzionato rispetto all'esigenza di ridurre il consumo di suolo nell'ottica della rigenerazione urbana<sup>150</sup>.

La Corte costituzionale, dunque, non mette mai in discussione la legittimità e la meritevolezza dell'obiettivo perseguito dalla Regione, ossia quello della riduzione del consumo di suolo, in quanto si tratta di uno scopo che rientra pienamente tra i suoi poteri. Resta piuttosto da verificare se questo obiettivo meritevole è stato perseguito nella

---

<sup>149</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710 cfr. il punto 11.2.3 in diritto.

<sup>150</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 179 del 2019 e cfr. Corte Costituzionale, sentenza 23 giugno 2020 n. 119 con nota di G. Demuro, *Leggi regionali di interpretazione autentica, autonomie locali e deroghe al codice civile per le distanze tra gli edifici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, p. 31 ss.

maniera giusta, ossia senza comprimere in maniera eccessiva il potere di pianificazione esercitato a livello comunale<sup>151</sup>.

Nel caso di specie la legislazione regionale, stabilendo in via tassativa un recupero di volumetria pari al 20-25% a vantaggio di chi effettui

---

<sup>151</sup> §11.1 in diritto: «Per quanto, come si è detto, la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, possa essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (sentenza n. 119 del 2020). L'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale. Peraltro, ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti, sia perché ad essi (ove abbiano una popolazione superiore a 20.000 abitanti) non è attribuita alcuna "riserva di tutela" rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio, sia perché – ancora prima – la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale (quale, in ipotesi, si sarebbe potuta avere in sede di interlocuzione nel corso della procedura di adozione del piano di governo del territorio, ovvero all'atto della pianificazione regionale), con l'effetto – costituzionalmente intollerabile – di «estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio» (sentenza n. 478 del 2002). Né, infine, gli esiti ravvisati possono essere attenuati dalla natura temporanea degli incentivi e delle deroghe introdotte, atteso che nessuna delle misure in discussione, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa regionale, è soggetta a un termine di efficacia: esse si prestano, quindi, a comprimere in modo stabile il potere pianificatorio comunale, con l'unica e circoscritta eccezione dell'incremento dei diritti edificatori riconosciuto dal comma 5, ultimo periodo, del citato art. 40-bis ai proprietari degli immobili in caso di demolizione, applicabile per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso. Anche da ciò, pertanto, si ricava come la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118, commi primo e secondo, Cost.».

operazioni di recupero degli immobili degradati, nonché una generale esenzione dal reperimento degli standard e l'introduzione di una serie di deroghe che generalmente si applicano alle disposizioni sulle distanze (fatta eccezione per quelle espressamente previste dalle fonti statali), provoca un aumento significativo della pressione abitativa, alterando in maniera inaccettabili l'esercizio del potere di pianificazione riservato ai Comuni, precludendo qualsivoglia intervento in merito alla possibilità di applicare le misure di incentivazione.

Secondo la Corte costituzionale, l'intervento della legge regionale è del tutto irragionevole perché sacrifica in maniera totale il potere di pianificazione riservato ai Comuni, privati del tutto della loro discrezionalità in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia territoriale, in assenza di qualunque meccanismo di concertazione e collaborazione.

La Consulta, poi, mette in mostra anche un ulteriore aspetto che è espressione di una vera e propria contraddizione della legislazione regionale: ad avviso dei giudici costituzionali, infatti, vi è un'evidente frattura tra le finalità dichiarate di riduzione del consumo di suolo e alcune misure tese, invece, ad incentivare il recupero degli immobili abbandonati.

Sotto questo punto di vista, la sentenza della Corte costituzionale è sicuramente da apprezzare, in quanto è coerente con la linea già in passato adottata dalla Consulta e protesa ad arginare l'invasione della legislazione regionale in materia di pianificazione urbanistica comunale.

Ad uscirne rafforzata, pertanto, è l'autonomia comunale, garantita anche sotto il profilo meramente procedimentale, giacché si stabilisce

che il legislatore regionale non può sacrificare la discrezionalità comunale in materia, in mancanza di qualunque percorso di cooperazione tra i due enti.

Sotto un altro punto di vista, «la pronuncia può essere apprezzata anche sul piano sistematico ove si consideri che i criteri adottati dalla Corte non definiscono ex ante una linea di confine rigida una volta per tutte ma permettono di individuare in modo flessibile il punto di equilibrio tra i diversi interessi pubblici in gioco e di valutare, di volta in volta, l'incidenza delle misure introdotte dal legislatore regionale in rapporto ai contenuti delle funzioni fondamentali dei Comuni di cui all'art. 117 co. 2 lett. p) Cost., consentendo ad un tempo alla Corte di non dover optare tra due modelli differenti e alternativi di autonomia e decentramento, tra un modello “a centralità regionale”, incentrato sul ruolo della Regione quale “centro propulsore” e di “coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali”, e un modello fondato sulla parità degli enti territoriali, volto a parificare la dimensione municipale a quella regionale»<sup>152</sup>.

Un ultimo aspetto che merita di essere richiamato concerne gli effetti della pronuncia sullo *ius superveniens*, considerato che la legge regionale n. 11/2021 è intervenuta a modificare la disciplina originaria dell'art. 40 bis della legge n. 12/2005 oggetto dello scrutinio di costituzionalità<sup>153</sup>. Tale profilo è molto importante giacché la Regione Lombardia ha osservato a propria difesa proprio il difetto di rilevanza

---

<sup>152</sup> P.G. Rinaldi, *Il recupero del patrimonio edilizio dismesso tra legislazione regionale e funzione pianificatoria comunale*, cit., p. 252.

<sup>153</sup> Di questo è consapevole la stessa Corte costituzionale, la quale già nella sentenza n. 179 del 2019 non ha mancato di osservare come “il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione”: v. C. Cost., sent. n. 179 del 2019 punto 12.5 e 12.6.

delle questioni essendo intervenuta per modificare l'impianto normativo originario.

Tuttavia, la Consulta ha giudicato pienamente rilevante la questione in quanto la normativa in esame era comunque destinata a trovare applicazione per gli immobili oggetto di causa, per due motivi. Anzitutto, la legge regionale n. 11/2021 ha subordinato l'applicabilità della nuova disciplina all'adozione, entro la fine del 2021, di una delibera comunale capace di individuare gli immobili abbandonati con criticità da almeno un anno e ciò anche laddove essi fossero già stati inclusi negli strumenti urbanistici<sup>154</sup>.

La Corte costituzionale, pertanto, sottolinea il fatto che la nuova disciplina è subordinata al verificarsi di una condizione che, al momento del suo giudizio, non si è ancora verificata.

In secondo luogo, rileva il fatto che la legge regionale n. 11/2021 abbia introdotto all'interno dell'art. 40 bis, comma 11 quinquies, una clausola di ultrattività della disciplina oggetto di censura prevedendo che le previsioni originarie dell'art. 40 bis della legge n. 12/2005 continuino a trovare applicazione alle richieste di titolo abitativo finalizzate al recupero di immobili abbandonati presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11/2021. Tale clausola, infatti, è emblematica della volontà di attribuire un'efficacia perdurante alla disciplina oggetto di censura, escludendo in radice la possibilità che essa non trovi applicazione in concreto.

Ciò ha indotto la Corte a considerare ancora pienamente applicabile la disciplina oggetto di censura secondo il principio *tempus regit actum* e

---

<sup>154</sup> Cfr. l'art. 1 co. 1 lett. a) della L.R. n. 11 del 2021 che ha modificato l'art. 40-bis co. 1 della L.R. n. 12 del 2005.

a giudicare costituzionalmente illegittima la disposizione oggetto di censura.

La Corte, come sottolineato, non si è invece pronunciata sull'art. 40-bis introdotto dalla L.R. n. 11 del 2021 che ha nel frattempo, quanto meno in parte, modificato la normativa giudicata incostituzionale. Ne deriva che la normativa regionale in materia di patrimonio edilizio abbandonato del 2021, allo stato attuale, è da giudicarsi applicabile. Questo non significa che la nuova disciplina non possa essere considerata illegittima in futuro.

Secondo la dottrina, «da un esame delle disposizioni introdotte nel 2021 si ha l'impressione che, per un verso, il legislatore regionale abbia mantenuto le principali misure del 2019 prevedendo la possibilità per i Comuni di definire, nell'ambito di tali misure, l'entità degli interventi da applicare sugli immobili dismessi. In tal senso depone, ad esempio, la previsione sul termine entro cui presentare la richiesta del titolo edilizio per avviare i lavori di ripristino dell'immobile degradato, il quale è mantenuto dalla legge regionale in 3 anni con la possibilità per i Comuni, con apposita delibera consiliare, di restringerlo ad un periodo "non inferiore a 24 mesi" o di ampliarlo ad un periodo di "non superiore a cinque anni"»<sup>155</sup>.

Per altro verso, appare tutto sommato abbastanza evidente che altre disposizioni regionali paiono comprimere eccessivamente e ingiustificatamente il potere di pianificazione regionale. Si pensi alla disposizione regionale in materia di aumento dei diritti edificatori che, nel prevedere che gli interventi sugli immobili abbandonati beneficino

---

<sup>155</sup> P.G. Rinaldi, *Il recupero del patrimonio edilizio dismesso tra legislazione regionale e funzione pianificatoria comunale*, cit., p. 254. V. l'art. 40-bis co. 4 della L.R. n. 12 del 2005 quale sostituito dall'art. 1 co. 1 lett. e) della L.R. n. 11 del 2021 e cfr. altresì la disposizione di cui all'art. 40-bis co. 11-ter della L.R. n. 12/2005 introdotta dall'art. 1 co. 1 lett. m) della L.R. n. 11 del 2021.

«di un incremento dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda (SL) esistente, determinato dal consiglio comunale» con apposita delibera ad hoc in misura pari al 10-25%, ne stabilisce, in via fattuale, un aumento nella misura minima del 10% senza che residui in capo ai Comuni alcun potere di carattere discrezionale in merito alla possibilità di non applicare tali provvedimenti sul proprio territorio.

Lo stesso dicasi circa la previsione ex art. 40-bis co. 6 della legge regionale n. 12/2005 così come sostituito dall'art. 1 co. 1 lett. h) della legge regionale n. 11/2021 che, difatti, riproduce la precedente previsione circa un ulteriore incremento del 5% dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT o rispetto alla superficie lorda (SL) esistente per gli «interventi di rigenerazione urbana che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di SL realizzato».

Va segnalato, invero, che, comunque, i Comuni hanno la facoltà di individuare con apposita delibera consiliare gli ambiti del proprio territorio in cui non trovano applicazione le disposizioni sull'aumento dei diritti edificatori e sugli interventi in deroga, motivati con la necessità di assicurare la tutela paesaggistica, che «nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi»<sup>156</sup>.

Tuttavia, all'interno della legge regionale è contenuta una clausola tesa ad evitare la possibile disapplicazione della normativa regionale,

---

<sup>156</sup> Art. 1 co. 1 lett. a) della L.R. n. 11 del 2021

secondo la quale «non è comunque consentita l'esclusione generalizzata delle parti di territorio ricadenti nel tessuto urbano consolidato o comunque urbanizzato»<sup>157</sup>. Si pensi, per fare un esempio, all'ipotesi in cui il Comune che tra i propri atti di pianificazione stabilisca, per il recupero degli immobili degradati, unicamente la conservazione della SL esistente, escludendo, pertanto, l'applicazione delle previsioni in tema di aumento dei diritti edificatori in quanto il conflitto tra la normativa pianificatoria del Comune e la legislazione regionale possa riproporsi di nuovo come rilevante e attuale<sup>158</sup>. È di tutta evidenza, dunque, che la diaframma tra Regione e Comuni sia tutt'altro che finita.

### **3.5. Analisi dei problemi: l'inerzia del proprietario**

Il nostro ordinamento, come si è già accennato in precedenza, pur non configurando il diritto di proprietà come diritto fondamentale inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., senza dubbio attribuisce a tale diritto un ruolo essenziale riferibile al soddisfacimento dei bisogni

---

<sup>157</sup> Cfr. l'art. 40-bis co. 1 L.R. n. 12/2005 del 2005 quale sostituito dall'art. 1 co. 1 lett. a) della L.R. n. 11 del 2021

<sup>158</sup> In questa prospettiva va segnalata la deliberazione di Consiglio Comunale di Milano n. 108 del 20 dicembre 2021 recante "Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità ai sensi dell'art. 40 bis della Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i." che sembra applicare in senso estensivo la deroga di cui all'art. 40-bis co. 1 introdotta dall'art. 1 co. 1 della L.R. n. 11 del 2021 prevedendo, da un lato, l'inapplicabilità delle disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 10 dell'art. 40-bis per i "Nuclei di antica formazione" e per gli "Ambiti contraddistinti da un disegno urbano riconoscibile" ("ADR") – tessuti urbani compatti a cortina "ad eccezione dei casi in cui l'incremento in cui l'incremento volumetrico generi una cortina che non superi in altezza l'edificio più alto adiacente" ed escludendo, dall'altro lato, l'applicazione delle misure incentivanti di cui all'art. 40-bis per "gli immobili già oggetto di opere di recupero avviate o in corso, oggetto di convenzionamenti efficaci e oggetto di pianificazioni attuative adottate o approvate" sull'assunto che la disposizione regionale "sia da ritenersi finalizzata a favorire interventi di recupero non ancora programmati o avviati" (v. la Relazione tecnico-istruttoria allegata alla deliberazione n. 108 del 2021).

primari dell'uomo; non per questo, tuttavia, ad esso è riconosciuto il carattere dell'assoluta inviolabilità, nella misura in cui l'art. 42 Cost. affida allo stesso anche il ruolo di strumento per il perseguimento di funzioni sociali, proiettandolo al di là della sua dimensione puramente personale<sup>159</sup>.

Lo status della proprietà che emerge dalla Costituzione si caratterizza, pertanto, rispetto al passato, per il fatto di essere fondato su un modello non più bilaterale (individuo-bene), bensì trilaterale (individuo-bene-società). Ai sensi dell'art. 42 Cost., quindi, la proprietà privata non può definirsi "neutrale" rispetto alle istanze provenienti dagli interessi della comunità in cui essa è collocata, con la conseguenziale legittimazione di interventi pubblici volti a conformare i contenuti concreti e le modalità di esercizio del diritto<sup>160</sup>. L'evoluzione del regime proprietario ha inevitabilmente inciso anche sulla concezione del ruolo e degli obiettivi della pianificazione urbanistica. Originariamente essa era concepita essenzialmente come strumento finalizzato a garantire un adeguato assetto del territorio da un punto di vista igienico-sanitario e, più in generale, un ordinato sviluppo degli agglomerati urbani.

Il nuovo quadro delineatosi post Costituzione repubblicana ha complessivamente ridefinito il tenore dei poteri pubblici, riconoscendo

---

<sup>159</sup> In particolare la disposizione costituzionale attribuisce alla legge la possibilità di stabilire limiti alla proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Sulla difficile perimetrazione e concretizzazione del compito del legislatore di "orientare" alla funzione sociale un diritto tipicamente individualistico come la proprietà si rinvia alle riflessioni di M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 443 ss.

<sup>160</sup> In termini cfr. Corte Cost., 7 novembre 1994 n. 379, in questa Rivista, 1995, I, 79; Corte Cost., 19 luglio 1996 n. 259, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 10 gennaio 2013 n. 239, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2013, 242.

alle amministrazioni competenti in materia di governo del territorio la possibilità di esercitare i c.d. poteri conformativi della proprietà, attraverso i quali - nel modellare (limitandolo) il contenuto del diritto - lo si rende funzionale al perseguimento di un determinato interesse pubblico prevalente<sup>161</sup>.

Il riconoscimento di una funzione sociale in capo alla proprietà è, quindi, espressione dell'esigenza di garantire un equilibrio tra le due dimensioni della persona, quella uti singuli, e quella uti cives, laddove il territorio, come bene, si presta ad essere contestualmente oggetto di interessi del singolo come dell'intera comunità.

In tal senso, la disciplina dei suoli non rinviene in sé il proprio fine, bensì funge da strumento per la definizione di un determinato modello di sviluppo socio-economico della comunità. Al riguardo, è stato osservato che la proprietà privata, ogni qual volta viene conformata mediante le scelte di pianificazione, diventa strumento dell'esercizio di funzioni pubbliche «volte a stabilire un rapporto che non è “sul” ma “per il territorio”, salvaguardando l'effettiva, non astratta, relazione di godimento che può costituirsi tra gli individui e la realtà esteriore»<sup>162</sup>.

In sintesi, una lettura sistematica delle disposizioni di settore, e dell'interpretazione che la giurisprudenza ne dà, spinge a ritenere che la ratio della pianificazione urbanistica non possa essere limitata al coordinamento delle potenzialità edificatorie, alla sola ordinata

---

<sup>161</sup> Cfr. Corte Cost., 31 maggio 2000 n. 164, in *Giur. cost.*, 200, 1465; Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2011 n. 3797, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 12 gennaio 2012 n. 98, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2012, 234. In tal senso, Giannini parlava del piano urbanistico come documento volto a fornire coordinate di ordine spaziale e temporale «a fini di risultato» (M.S. Giannini, *Pianificazione*, cit., p. 629 ss.).

<sup>162</sup> M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 13.

distribuzione di volumi e infrastrutture, in una prospettiva, quindi, meramente quantitativa e dimensionale.

L'esercizio del potere pianificatorio deve, piuttosto, concretizzarsi nella definizione di un vero e proprio "disegno" del territorio, della proiezione futura del suo sviluppo, tenendo conto delle potenzialità edificatorie non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze economico-sociali della comunità.

Emblematiche, in tal senso, le parole del Consiglio di Stato, laddove afferma che «il potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli [...] ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale»<sup>163</sup>.

Tale concezione è tanto più vera oggi a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della relativa introduzione della materia del governo del territorio, comprensiva non solo dell'urbanistica e dell'edilizia, ma anche di tutti quei profili (ambientali, paesaggistici, culturali, economici, sociali) la cui contestuale valutazione è

---

<sup>163</sup> «In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli — non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi —, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta — per autorappresentazione ed autodeterminazione — dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710).

indispensabile per dare vita ad una organica e sostenibile gestione del territorio.

In tale contesto, quindi, al pianificatore è ormai affidato il delicato compito di “immaginare” uno sviluppo che rappresenti una sintesi dei diversi interessi pubblici volti a soddisfare le molteplici esigenze espresse dalla comunità, dovendo rispondere la disciplina del territorio - come da tempo sottolineato dalla Corte Costituzionale - ad «esigenze di integralità e globalità»<sup>164</sup>.

Le considerazioni appena svolte consentono di affermare che il rilascio di un titolo abilitativo finisce per essere il frutto di una valutazione (effettuata in sede di pianificazione) che va ben oltre la mera verifica quantitativa circa la compatibilità tra l’assetto del territorio ed i volumi in progetto; in tal senso, pertanto, esso non consente al cittadino di realizzare anche solo una parte di quanto progettato “purché nell’ambito dei suddetti volumi”, bensì legittima il titolare del permesso ad attuare esattamente quanto richiesto, e nei tempi previsti; condizioni essenziali, queste ultime, perché quella proprietà possa soddisfare la sua funzione sociale, contribuendo allo sviluppo complessivo ed armonico del territorio<sup>165</sup>.

Orbene, la costruzione del patto tra amministrazione e privati per le politiche di rigenerazione e recupero del patrimonio urbano e, di conseguenza, la definizione dei reciproci diritti ed obblighi, implicano

---

<sup>164</sup> Corte Cost., 21 dicembre 1985 n. 359.

<sup>165</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 settembre 2014 n. 4731, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

però alcune criticità sotto il profilo operativo che l'introduzione di innovativi strumenti edilizi ha solo in parte risolto<sup>166</sup>.

Per prima cosa, è necessaria un'attività di mappatura e schedatura degli immobili presenti sul territorio, al fine di ottenere i dati utili per decidere come procedere: il numero di edifici, l'individuazione del soggetto proprietario, la definizione delle caratteristiche tecniche del bene per ricostruirne le funzioni originarie e, al contempo, prevederne le possibili nuove destinazioni, nonché i costi del recupero<sup>167</sup>.

Un patrimonio informativo che, a dispetto degli obblighi di diffusione pretesi dal principio di trasparenza, talvolta è custodito con gelosia da parte delle amministrazioni - le quali considerano i dati alla stregua di un diritto di proprietà, rivelandosi refrattarie alla condivisione - e la cui gestione richiede cautela per evitare un sovraccarico di informazioni, che rischia di alterare e manipolare la realtà dei fatti agevolando la formazione di notizie false.

Al di là di questo possibile *impasse*, va fatto comunque uno sforzo in questa direzione. Il censimento edilizio comunale, rivolto ad individuare gli edifici e le unità immobiliari di qualsiasi destinazione e dimensione, pubblici e privati, sfitti, non utilizzati o abbandonati, appare imprescindibile per avviare efficaci processi di recupero, tanto

---

<sup>166</sup> Il riferimento è al c.d. permesso di costruire in deroga per procedere con maggiore celerità al recupero di aree dismesse. In merito, ed anche sui limiti dello strumento, si v. le riflessioni di E. Frediani, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 309 ss.

<sup>167</sup> Queste iniziative non sono certo nuove. Basti pensare alla commissione di indagine presieduta da Sabino Cassese che nel 1987 ha tentato di ricostruire il valore economico dei beni di proprietà pubblica. Il documento, dal titolo *Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico*, è rinvenibile in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, p. 171 ss. Per le questioni tecniche della schedatura del patrimonio immobiliare, E. Boriani, G. Scaramozzino, *Il patrimonio immobiliare pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 35 ss.

è vero che lo stesso legislatore statale ha previsto simili misure nell'art. 4, d.d.l. 27 marzo 2018, n. 164, in tema di consumo di suolo, ad oggi ancora in corso di esame della commissione presso il Senato.

Un secondo profilo di complicazione dei processi di recupero del patrimonio urbano riguarda le modalità di affidamento degli immobili. Come è stato osservato, «le incertezze sono evidentemente dovute alla contrapposizione tra i principi di concorrenza e solidarietà: mentre il primo richiede l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica, quantomeno nei termini di una selezione comparativa, il secondo ammetterebbe una deroga alla gara, e quindi l'aggiudicazione in via diretta; ipotesi, quest'ultima, recessiva ma non del tutto infondata se solo si pensa alle aperture del giudice amministrativo alle deroghe concorrenziali nelle concessioni in comodato di immobili dal valore cultural-identitario»<sup>168</sup>.

La terza criticità insiste sui limiti che il diritto di proprietà pone allo sviluppo delle politiche di rigenerazione urbana, impedendo una arbitraria appropriazione e fruizione del bene da parte della comunità interessata ai processi di recupero. Da qualche tempo, alcuni enti locali stanno ragionando sulla possibilità di disciplinare questo aspetto attraverso appositi regolamenti, senza però giungere a prevedere il trasferimento degli immobili privati, pur dismessi ed in stato di degrado, nel patrimonio del comune, se non a fronte di veri e propri procedimenti di espropriazione, la cui base giuridica è rinvenuta

---

<sup>168</sup> G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 1° Giugno 2021, p. 475. Cons. St., sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157, con commento di A. Giannelli, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali "storici": dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 174 ss.

nell'art. 838, comma 2, c.c. (norma che, comunque, sconta importanti limiti attuativi)<sup>169</sup>.

Evidentemente, il passaggio di proprietà dell'immobile abbandonato nel patrimonio del comune tramite regolamento è ostacolato anche da ragioni di ordine costituzionale. L'art. 42, Cost., affida alla legge il compito di definire i modi di acquisto della proprietà, richiedendo dunque il rispetto del principio di legalità ogni qual volta una nuova norma incida sulla proprietà privata per motivi di interesse generale; ovvero, quando ciò avvenga ad opera di un provvedimento di un'autorità amministrativa, occorre la preesistenza di una legge che specifichi l'uso del potere.

Senza poi dimenticare le reiterate pronunce con cui la Corte costituzionale riconduce all'interno della materia «ordinamento civile» — di competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. 1), Cost. — la regolazione dei rapporti tra privati, in cui rientrano anche i profili in tema di diritto di proprietà<sup>170</sup>.

È dunque incontrovertibile che un regolamento comunale non possa introdurre delle previsioni volte a comprimere la proprietà privata in mancanza di apposita legge statale (la quale dovrebbe comunque sottostare ai relativi parametri costituzionali), nonostante la Consulta

---

<sup>169</sup> Sulla mancata attuazione della norma, anche per l'avvento della Costituzione e di leggi ad hoc, F. De Martino, *Art. 838*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976, p. 174.

<sup>170</sup> Nella celebre pronuncia del 28 luglio 2004, n. 282, la Consulta evidenzia il divieto per le regioni di «alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati». Negli stessi termini, Corte cost., 31 luglio 2020, n. 187; Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113; Corte cost., 4 maggio 2017, n. 93; Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391. Con specifico riferimento all'afferenza della proprietà pubblica nella materia dell'ordinamento civile, Corte cost. 10 maggio 2012, n. 114, Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320; Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 427

abbia ammesso da circa due decenni l'esistenza di un "diritto privato regionale", non estendibile però alle vicende proprietarie<sup>171</sup>.

Ciò non toglie che, nel panorama giuridico nazionale, esistano degli strumenti autoritativi con cui le amministrazioni (anche locali) possono imporre al privato di intervenire sui propri immobili per motivi di incolumità pubblica, sicurezza e contrasto al degrado urbano, od anche sostituirsi ad esso in caso di prolungata inerzia.

Tuttavia, tali interventi non giungono ad ammettere il recupero dell'edificio mediante il suo contestuale affidamento a favore di terzi, a meno che non siano utilizzati strumenti di natura espropriativa<sup>172</sup>, generalmente previsti, invero, per interessi diversi, ritenuti meritevoli di una protezione rafforzata.

Del resto, come è stato opportunamente osservato, «il disuso, la mancata manutenzione, l'abbandono degli immobili generano impatti negativi non solo in termini di inefficienza nell'utilizzo delle risorse, ma anche per le esternalità che producono sul contesto in cui questi sono inseriti e che, non di rado, arrivano a compromettere la vivibilità di intere porzioni urbane. Per questo, al crescere dell'entità del fenomeno, corrisponde una crescente ricerca, da parte del legislatore e

---

<sup>171</sup> Per un accurato inquadramento del tema, M. Belletti, I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile ..., in *Ist. fed.*, 2003, p. 613 ss.

<sup>172</sup> Per una lettura degli strumenti autoritativi per interventi su edifici privati per esigenze di sicurezza urbana, P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, cit., p. 49 ss., spec. 63 ss. L'A., pur individuando alcuni strumenti autoritativi per interrompere l'inerzia del proprietario degli edifici inutilizzati, non riconosce il potere del comune di destinare questi ultimi ad azioni di interesse pubblico. Nel lavoro si giunge ad ipotizzare che l'art. 97-bis, l. reg. Lombardia n. 12/2005, prima di essere abrogato ad opera della l. reg. n. 18/2019, avrebbe potuto consentire simili soluzioni; tuttavia, l'A. ammette in definitiva che la destinazione coattiva di edifici privati ad attività di pubblico interesse non possa che avvenire con l'occupazione temporanea di cui all'art. 50, d.P.R. n. 380/2001, che è però norma di natura espropriativa, da cui deriva un obbligo di indennizzo a favore del privato.

degli amministratori, di mezzi per stimolare interventi di cura del patrimonio esistente»<sup>173</sup>.

In un contesto siffatto, dunque, l'inerzia proprietaria viene a contrapporsi al dovere di conservazione in un'ottica di funzionalizzazione e di recupero del patrimonio urbano. L'inerzia è una condizione di inazione, inoperosità, sia essa volontaria o dovuta a cause di forza maggiore. Diversi possono essere i fattori che provocano l'inerzia.

Un primo motivo è dovuto all'impossibilità di svolgere attività di manutenzione a causa della difficoltà a trovare un accordo: ciò si verifica, ovviamente, quando il bene appartiene a diversi proprietari, come ad esempio nei condomini. In casi del genere, le difficoltà a raggiungere un accordo producono l'effetto di continuare ad utilizzare il bene senza però mantenerlo nella maniera adeguata, e portandolo ad una condizione di degrado.

Un secondo motivo è l'abbandono dell'uso del bene: il proprietario, infatti, pur restando tale, decide di non curarsi più del bene, in attesa di deciderne le sorti. Un terzo motivo, infine, risiede nell'incompiutezza, che si verifica per quelle opere che risultano essere incomplete rispetto al titolo edilizio o di fatto, e che per questo sono sottratte alla fruizione<sup>174</sup>.

Pare evidente, in conclusione, che «l'inerzia proprietaria costituisce un importante ostacolo per lo sviluppo urbano, specie in un contesto in

---

<sup>173</sup> Ivi, p. 49.

<sup>174</sup> P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, cit., p. 56.

cui la rigenerazione delle città rappresenta un obiettivo primario delle politiche di governo del territorio»<sup>175</sup>.

Le difficoltà applicative delle diverse soluzioni sperimentate dalle amministrazioni locali e finalizzate a superare e vincere l'inerzia proprietaria dimostra, ancora, oggi, quanto sia problematico per la rigenerazione urbana imporsi definitivamente rispetto ad un tessuto normativo che, a dispetto della dichiarata valorizzazione della funzione sociale della proprietà, risulta essere ancora estremamente rigido e proteso a tutelare gli interessi proprietari.

## **Conclusioni**

All'esito dell'indagine emerge anzitutto la grande vitalità della tematica della rigenerazione urbana. I recenti tentativi, più o meno riusciti, da parte di Regioni ed Enti Locali, di riqualificare il territorio urbano recuperando edifici, immobili e, in generale, tutto il patrimonio edilizio dismesso, sono sintomatici della volontà di avviare una nuova

---

<sup>175</sup> P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, cit., p. 72.

modalità di fare pianificazione urbana, che sia funzionale ad una riduzione del consumo di suolo.

Le politiche di rigenerazione urbana possono anche diventare un luogo di incontro e di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati, come ad esempio è testimoniato dall'istituto del partenariato pubblico e privato. Il legislatore si è recentemente mosso nel senso della codificazione di alcuni strumenti di cooperazione fra istituzioni e cittadini in materia di rigenerazione urbana. Indubbiamente, però, i risultati ad oggi raggiunti nel diritto positivo non possono ritenersi pienamente rappresentativi del fermento culturale in questi anni riscontrabile nel diritto vivente.

Le iniziative e le sperimentazioni frequentemente attuate a livello municipale costituiscono il tentativo, spesso riuscito, in alcuni casi frenato dalla giurisprudenza, di coniugare l'espletamento delle competenze amministrative con l'espressione della sussidiarietà orizzontale.

In tale contesto, particolarmente complesso, si inserisce la questione dell'opportunità di codificare meccanismi di coinvolgimento delle popolazioni locali. Non vi è dubbio che l'introduzione di regole e procedimenti chiari in materia potrebbero costituire fonti di certezza giuridica per tutte le parti coinvolte. Non va sottovalutata, tuttavia, la possibilità, piuttosto rischiosa, di un eccessivo irrigidimento di formule che, per risultare realmente efficaci, devono prevedere margini di adattabilità tenendo conto delle peculiarità di ogni singolo territorio in cui vanno a calarsi.

In un contesto siffatto, il diritto urbanistico, assieme al diritto amministrativo, assume un ruolo di primo piano, in quanto delinea il perimetro concettuale, istituzionale e normativo in cui delineare le

migliori pratiche che fino a questo momento sono state sperimentate a livello regionale e locale.

## **Bibliografia**

AA.VV., *Sviluppo locale e rigenerazione urbana. Obiettivi e valori per una riqualificazione sostenibile della città di Napoli*, Napoli, Giannini, 2017.

S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari a una riflessione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1993.

S. Amorosino, *La pianificazione territoriale tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005.

S. Amorosino, *Alla ricerca dei principi fondamentali della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2009.

S. Amorosino, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2018.

S. Amorosino, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*. Relazione al XXII Convegno Nazionale dell'AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico) "La nuova urbanistica regionale", Palermo, 27-28 settembre 2019, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2020.

N. Assini, P. Mantini, *Problemi e tendenze del diritto urbanistico*, in N. Assini (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007.

L. Balestra, *Proprietà e diritti reali*, I, Torino, Giappichelli, 2001.

P. Barcellona, *Crisi dello Stato sociale e contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Atti del Convegno di Camerino 28-28 maggio 1982*, Napoli, ESI, 1983.

P. Barcellona, *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Digesto delle discipline privatistiche XV*, Torino, 1997.

A. Bartolazzi, *Le energie rinnovabili*, Milano, Hoepli, 2005.

R. Bassi, *Introduzione*, in AA.VV., *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000.

M. Belletti, I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile ..., in *Ist. fed.*, 2003.

C.M. Bianca, *Diritto civile. VI. La proprietà*, Milano, Giuffrè, 2016.

L. Bigliazzi Geri, *Evoluzione ed involuzione del diritto di proprietà*, in Ead. (a cura di), *Rapporti giuridici e dinamiche sociali. Principi, norme, interessi emergenti. Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1989.

E. Boriani, G. Scaramozzino, *Il patrimonio immobiliare pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.

E. Boscolo, "Standard" e poteri regionali, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4, 2014.

E. Boscolo, *Leggi Regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. Stella Richter (a cura di) *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale* Varese, 28-29 settembre 2018, Milano, Giuffrè, 2019.

- M.A. Cabiddu, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- A. Camarda, *Il Piano territoriale di coordinamento provinciale nella legislazione regionale veneta: la concertazione e la partecipazione*. Relazione al seminario di studio organizzato dalla Provincia di Brescia sul tema: "*Provincia e pianificazione territoriale: esperienze a confronto*", Brescia, 27-28 ottobre 2005, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5, 2006.
- P. Capriotti, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica di urbanistica: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione*, 1, 2020.
- G. Carbonaro, C. Pancotti, *Bologna. Una cultura sostenibile*, Bologna, Banca Europea per gli Investimenti, 2019.
- P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- F. Caringella, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2007.
- L. Cariota Ferrara, *Crisi della proprietà privata?*, Milano, Giuffrè, 1961.
- E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020.
- G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, ESI, 2014.

F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, Donzelli, 2004.

M. Castells, *La question urbaine*, Paris, Maspero; trad. it. *La questione urbana*, Padova, Marsilio, 1974.

G. Ceradelli, L. Mastrangelo, *Cambiamento climatico, Covid 19 e finanze*, Vicalvi, Key editore, 2020.

G. Cerisano, *La procedura di espropriazione per pubblica utilità*, Padova, Cedam, 2013.

V. Cerulli Irelli, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, Pescara, Satura, 2002.

M. Ceruti, *Paesaggio ed urbanistica: il ruolo del piano territoriale di coordinamento provinciale. Nota a TAR LO - Milano sez. II 3 aprile 2018, n. 880*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 2018.

A. Clementi, *Urbanistica del XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, Roma, 2006.

M. Comporti, *Considerazioni sulla proprietà e sui diritti reali nella dottrina civilistica italiana dell'ultimo quarantennio*, Napoli, ESI, 1993.

C. Costantino, *Proprietà privata*, in *Enciclopedia del diritto* XXV, Milano, 1982.

A. Crosetti, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, in E. Ferrari (a cura di) *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, Giuffrè, 2002.

D. D'Alessandro, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *www.labsus.org*, 14 maggio 2016.

F. De Martino, *Art. 838*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976.

G. D'Emma, *Governo del territorio e attività edilizia*, Roma, Donzelli, 2018.

G. Demuro, *Leggi regionali di interpretazione autentica, autonomie locali e deroghe al codice civile per le distanze tra gli edifici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021.

P. De Pascali, *Città ed energia. La valenza energetica dell'organizzazione insediativa*, Milano, Franco Angeli, 2018.

D. De Pretis, *Urbanistica comunale e condizionamenti regionali nelle autonomie speciali (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia)*, in E. Ferrari, P. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè, 2005.

S. Di Cunzio, *Cenni sulla riforma del Titolo V della Costituzione in tema di ambiente e governo del territorio*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 7, 2005.

R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2014.

G. Durano, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in *GiustAmm.it*, 3, 2018.

M. Foroni, *Beni comuni e diritto di cittadinanza*, Roma, Lampi di Stampa, 2014.

M. Francini, C. Chieffallo, A. Palermo, M.F. Viapiana, *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica. Declinazioni, possibili scenari e strategie*, Milano, Franco Angeli, 2018.

E. Frediani, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, 2019.

F. Gasparri, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019.

A. Ghisalberti, *Rigenerazione urbana e restituzione di territorio. Metodi e mapping di intervento in Lombardia*, Roma, Mimesis, 2021.

A. Giannelli, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali "storici": dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019.

M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà*, in *Pol. dir.*, 1971.

M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983.

R. Gisondi, *Nozione urbanistica della zonizzazione e della localizzazione. Zonizzazione e potere conformativo della proprietà*, in *esproprioonline.it*, 29 aprile 2004.

- M. Gorlani, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 4, 2019.
- B. Graziosi, *Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2018.
- F. Guastaldi, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quaderni regionali*, 1, 2009.
- D. Harvey, *Social justice and the city*, London, Arnold; trad. it. *Giustizia sociale e città*, Milano, Feltrinelli, 1978.
- M. Iacone, *Microprogetti, storia di silenzi tra assenti e rigetti*, in *Labsus.org*, 5 febbraio 2009.
- G. Iacovone, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2018.
- C. Jacquier, *Les approches intégrées de développement urbain en Europe*, Grenoble, Centre de Recherche sur les mutations territoriales et les politiques des villes. 1995.
- G. Julier, *Urban designscapes and the production of aesthetic consent*, in *Urban Studies*, 42/5-6, 2005.
- F. Lanfranconi, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, in *Tafters Journal. Esperienze e strumenti per cultura e territorio*, 105, marzo-aprile 2019.
- J. Logan, H. Molotch, *Urban fortunes. The political economy of place*, Los Angeles, University of California Press, 1987.

P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012.

P. Lombardi, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/1, 2020.

A. Lorenzini, L. Zingale, *Le fonti rinnovabili di energia. Un'opportunità di politica industriale per l'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2004.

F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014.

E.M. Marengi, *L'organizzazione giuridica del territorio. Strumenti e metodi*, Salerno, Satura, 1995.

G. Martinelli, F. Salvini, *Sportello unico e conferenza di servizi derogatoria al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2002.

U. Mazzei, *Regioni in ordine sparso su appalti e territorio*, in *Edilizia territoriale*, 2002.

G. Motzo, A. Piras, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959.

F. Moulaert, A.J. Scott, *Cities, enterprises and society on the eve of the 21th century*, London, Pinter, 1997.

F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, Franco Angeli, 2019.

W. Nippel, *Introduzione*, in M. Weber, *La città*, Roma, Donzelli, 2003.

M. Nuzzo, *Utilità sociale e autonomia privata*, Napoli, 2011.

P. Perulli, *Piano strategici. Governare le città europee*, Milano, Giuffrè, 2004.

P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, ESI, 2003.

M. Puttilli, *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, Milano, Franco Angeli, 2016.

L. Reich, *The New Property*, in *Yale L.J.*, 73, 1964.

P.G. Rinaldi, *Il recupero del patrimonio edilizio dismesso tra legislazione regionale e funzione pianificatoria comunale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 aprile 2022.

A. Roccella, *Le "linee guida" nel governo del territorio*. Relazione al Convegno "*La soft law: natura giuridica e controllo giudiziale*", Milano, 16 giugno 2017, in *GiustAmm.it*, 6, 2018.

S. Rodotà, *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1988.

S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Zanichelli, 2013.

F. Romano, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, ESI, 1967.

P. Rovigatti, L. Simionato, *Cultura come cura. Esperienze di rigenerazione urbana a base culturale nei quartieri prioritari e complessi, al tempo di Covid 19*, Roma, Carsa, 2021.

S. Ruscica, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2012.

S. Salvago, *Vincoli urbanistici e conformazione della proprietà. Commento a Cass. sez. civ. I 7 dicembre 2001, n. 15519*, in *Corriere giuridico*, 7, 2002.

C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 822-823*, Milano, Giuffrè, 1994.

F. Salvo, F. Teresi, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2002.

E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Roma, Donzelli, 2002.

A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV. *La pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1962.

F. Santoro Passarelli, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972.

A.J. Scott, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale della metropoli*, Bologna, Il Mulino, 2011.

P. Stella Richter, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004.

P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2006.

P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giuridica di urbanistica, diritto e territorio*, 2017.

M. Talia, R. D'Onofrio, *La rigenerazione urbana alla prova*, Milano, Franco Angeli, 2015.

A. Tartaglia, E. Mussinelli, *Nodi infrastrutturali e rigenerazione urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020.

G. Torelli, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 1° Giugno 2021.

P. Urbani, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività Stato-Regioni*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1987.

P. Urbani, *L'urbanistica oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2017.

P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*. Relazione al Convegno "Come finanziare la città pubblica?", Colli del Tronto (AP), 11-13 luglio 2019, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2019.

S. Vicari Haddock, F. Moulaert, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino, 2009.

M. Weber, *La città*, trad. it., Roma, Donzelli, 2003.

