UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN "DIRITTI E ISTITUZIONI"

CICLO XXXIII

Strumenti per la rigenerazione urbana digitale e sostenibile.

TESI PRESENTATA DA: **Dott.ssa MARA DEMICHELIS**

TUTOR: **Chiar.ma Prof. GABRIELLA M. RACCA**

COORDINATORE DEL DOTTORATO: **Chiar.ma Prof. ILENIA MASSA PINTO**

ANNI ACCADEMICI: 2017-2020

SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE DI AFFERENZA: IUS/10

Tesi di dottorato:

Strumenti per la rigenerazione urbana digitale e sostenibile.

Sommario

Introduzione ***IV***

Capitolo I ***1***

Strumenti urbanistici per le* smart cities.** ***1

1. La transizione digitale delle città: le metodologie per ripensare le componenti urbane nella *smart city*. Gli elementi costitutivi della città: *smart cities* e *smart communities*. 1

2. La nozione di governo del territorio. Il riparto di competenze tra stato e regioni. L'evoluzione normativa dei principali strumenti urbanistici e delle relative funzioni. I differenti livelli di pianificazione. 23

3. Le prospettive delle pianificazioni per assicurare le tutele parallele e i correlati interessi differenziati. I piani di settore: la tutela del paesaggio, le attività economiche e commerciali, lo sviluppo industriale. 51

4. L'integrazione con i piani di prevenzione della corruzione e il sistema di gestione del rischio nel governo del territorio. Il rapporto tra i privati e l'amministrazione pubblica e la *maladministration*.. 65

Capitolo II ***73***

La rigenerazione urbana: i modelli di gestione del territorio e il rapporto con gli* stakeholders.** ***73

1. L'evoluzione della nozione di rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana e sociale in ambito europeo. Le leggi regionali per la rigenerazione urbana e territoriale. Il ruolo delle imprese.... 73

2. L'urbanistica consensuale e la partecipazione della "cittadinanza attiva" digitale al governo del territorio. Dal programma integrato di intervento ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio. 83

3. L'emersione del concetto di amministrazione condivisa per l'uso dei beni comuni urbani. Le categorie dei beni pubblici, la proprietà pubblica e l'uso dei beni: dai *commons* ai beni comuni. 109

4. I regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. La natura giuridica dei patti di collaborazione come strumento di collaborazione fra i privati e la Pubblica Amministrazione. 129

5. Cenni ai meccanismi di tutela e gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. 142

Capitolo III 148

La gestione dei beni e degli spazi urbani degradati: prospettive e criticità dell'uso temporaneo. 148

1. La controversa nozione di "degrado urbano": la prospettiva europea e la normativa nazionale. I *brownfields* di derivazione europea e la giurisprudenza amministrativa italiana. Profili di distinzione fra immobile o bene degradato e area degradata. 148

1.1. Il ruolo degli enti locali nella gestione e amministrazione del patrimonio inutilizzato. Il recupero del patrimonio edilizio esistente e gli accordi di programma con l'amministrazione comunale. I recenti Piani di sviluppo. 161

2. Le premesse per lo sviluppo dello strumento dell'uso temporaneo come prevenzione delle situazioni di degrado urbano. Il *temporary use* negli Stati Uniti e la diffusione in Europa. 168

3. L'introduzione dello strumento dell'uso temporaneo di beni e di spazi pubblici e privati nelle normative regionali italiane. L'attuazione dello strumento mediante stipula di convenzione tra amministrazione e privati. 176

4. Prospettive e criticità dell'uso temporaneo come strumento urbanistico di rigenerazione. L'elemento della temporaneità e la possibilità di utilizzo del bene o dello spazio in deroga alla destinazione d'uso del piano. 189

5. Gli strumenti per l'uso dello spazio urbano alla prova dell'emergenza pandemica. Il potenziamento della "città pubblica" e il Piano nazionale di ripresa e resilienza. 205

Capitolo IV ***..... 214***

La strategia* smart *nel governo del territorio: la pianificazione digitale, sostenibile, integrata..... 214

1. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nella funzione di governo del territorio. La cartografia tecnica e catastale, l'infrastruttura territoriale europea e l'introduzione dei *Geographic Infomation Systems* (GIS). 214

2. Gli strumenti per il governo digitale del territorio. Il riparto di competenze tra regioni ed enti locali. Il Geoportale e l'integrazione dei dati. 225

3. Il contenimento del consumo di suolo per la rigenerazione urbana efficace e sostenibile. Il disegno di legge nazionale e le previsioni regionali per l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. ... 231

4. Verso lo sviluppo dello *smart planning*: il potenziamento della pianificazione integrata. Il caso del progetto "Urbanistica senza carta" della Regione Piemonte. 246

Bibliografia ***..... 268***

Introduzione

L'*urban planning and governance* a livello nazionale ed europeo è caratterizzato oggi da alcuni fattori che ne richiedono l'evoluzione: la transizione verso la *smart city*, la sostenibilità delle città per fronteggiare il cambiamento climatico, la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, il recupero e la rigenerazione urbana.

In riferimento a quest'ultimo elemento, è noto che i numerosi edifici e gli spazi - pubblici e privati - inutilizzati e abbandonati costituiscono vere e proprie ferite aperte nelle città poiché la condizione di inutilizzo permane anche per molti anni, facendoli perdere di interesse per il mercato privato, mentre il pubblico non può o non intende destinare risorse per realizzare il loro recupero.

Attualmente in Italia si assiste all'avvio delle operazioni per la destinazione degli investimenti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 5, investimento 2.3, secondo le quali sarebbero assegnati dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile circa 2,8 miliardi di euro alle regioni per la realizzazione di 159 interventi di rigenerazione urbana e *housing* sociale.

Come emerge da tale considerazione, l'attuale disciplina del governo del territorio considera non soltanto i profili di pianificazione e organizzazione degli ambienti urbani, ma anche la tutela delle risorse naturali (ambientali, paesaggistiche e del suolo), fondamentali per assicurare il rispetto dei principi di sostenibilità di derivazione europea ed internazionale[1] e lo sviluppo delle *smart cities*.

Le città intelligenti pongono diversi obiettivi, tra cui quello di contribuire al miglioramento della qualità della vita dei singoli dal punto di vista dell'accessibilità delle infrastrutture e quello di pianificare e fornire indirizzi strategici per la città del futuro proprio

[1] *Sustainable Deveolpment Goals* – Obiettivo 11 – città e comunità sostenibili, ONU, 2030 *Agenda for Sustainable Development*, 2015.

mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie per il procedimento induttivo di raccolta, mappatura e analisi di ingenti quantità di flussi di dati che dalle città stesse derivano.

A questo contesto si aggiunge la regolazione della limitazione all'espansione urbana volta a contenere il consumo di suolo e della rigenerazione mediante modelli di *governance* e di gestione della città, prevedendo l'introduzione di normative che rincorrono a posteriori una sempre più mutevole realtà, con lo scopo di razionalizzarne processi e strumenti - come gli usi temporanei dei beni e degli spazi - quando gli stessi si sono già radicati nella prassi e necessitano di sola legittimazione formale - ad esempio, le esperienze di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani da parte della cittadinanza attiva. Come sostenuto in dottrina, si assiste infatti da tempo alla tendenza a collocare sul piano legislativo scelte che dovrebbero essere affidate alla P.A. per risolvere con disposizioni generali e astratte problemi che, invece, richiedono provvedimenti concreti, anche se alla luce di un impianto legislativo generale di principio[2].

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di ricostruire la disciplina dei modelli di gestione della città attuale e dello spazio urbano, elaborando in chiave evolutiva la funzione di rigenerazione urbana, al fine di illustrare le prospettive di sviluppo urbano integrato e sostenibile a partire dagli strumenti urbanistici e tenendo conto delle recenti indicazioni legislative.

Nel primo capitolo ci si concentrerà sulla ricostruzione del sistema degli strumenti di governo del territorio, evidenziando anzitutto le fonti normative e pianificatorie che concorrono a regolare lo spazio della città nella prospettiva della *smartness*[3] , che attualmente la caratterizza. Giuridicamente, la città rileva oggi non solo come realtà territoriale che

---

[2] M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino Bologna, 2017, 53.

[3] R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs*, in J.B. AUBY (a cura di), *Le Future du Droit Administratif/The Future of Administrative Law*, Lexis Nexis, Parigi 2019, 431- 437.

trascende il comune, ma anche come vero e proprio ordinamento giuridico contrapposto alla campagna, ma che disciplina e ordina ulteriori ordinamenti giuridici alla stessa sottesi e nella stessa sviluppati[4].

In tal senso, allora, la *smart city* identifica non soltanto un obiettivo da raggiungere, in chiave di potenziamento della gestione urbana digitale in ogni sua componente, bensì una metodologia operativa al servizio della città che può consentire il perseguimento del buon andamento e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa, principi che non possono prescindere dall'efficienza ed efficacia delle strutture, delle infrastrutture e dei procedimenti stessi della P.A.

Il modello di gestione delle realtà urbane è quello della pianificazione: molto spesso e sin dalla loro storica impostazione gli strumenti urbanistici vengono utilizzati come rimedi puntuali al caso concreto e specifico che interessa una determinata area locale, comunale o regionale, senza provvedere ad accertare quanto e come gli stessi siano sfruttati alla luce del loro impatto sulla realtà di riferimento.

Data, dunque, la specificità e l'interdisciplinarietà della materia, la scelta costituzionale di attribuire alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni la materia del governo del territorio pare essere ancora coerente con le sempre più numerose e mutevoli esigenze che a tale locuzione si accompagnano, ma comunque risulta imprescindibile la necessità di indirizzi generali, in conformità con i principi giuridici anche, come detto, di derivazione sovranazionale.

A tale proposito, si esamineranno, sempre nel capitolo iniziale, le differenze e le disuguaglianze fra le numerose realtà locali in riferimento alla pianificazione, articolata in un sistema "a cascata": ricapitolati in sintesi i più importanti strumenti pianificatori e gli enti locali responsabili della loro adozione ed attuazione, si analizzerà come i sistemi di gestione del territorio possono sovrapporsi gli uni agli altri

[4] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, in *Munus*, 2, 2019.

e dar luogo ad una pluralità di indicazioni di massima ed operative che caratterizzano il sistema pubblico di amministrazione della città.

In questo contesto, particolare attenzione viene riservata al rapporto fra i diversi interessi che incidono sull'uso e sulle trasformazioni del territorio e che richiedono tecniche di regolazione e pianificazione specifiche, che dovrebbero assicurare il coordinamento tra discipline territoriali generali e settoriali, subordinando le scelte urbanistiche proprio alle prescrizioni dettate per gli interessi differenziati.

In un tale contesto, emerge come il governo del territorio sia un settore particolarmente sensibile al rapporto fra il pubblico e i soggetti privati e come si riveli fondamentale l'attività di prevenzione della corruzione e della *maladministration*: si indagherà come e quanto il contenuto dei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia effettivamente implementato dagli enti locali, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione fra i piani stessi e di efficienza non solo dell'azione amministrativa ma anche, come detto, nell'adattamento degli strumenti di pianificazione alla realtà urbana in favore del perseguimento della piena trasparenza nella sua gestione.

Nel secondo capitolo si affronterà il tema della rigenerazione urbana, verso la quale oggi si tende a ricondurre l'intero assetto della disciplina del governo del territorio, assumendo che il diritto della città diviene diritto della rigenerazione.

A tale proposito si cercheranno di stabilire i confini definitori della rigenerazione urbana e gli aspetti giuridici innovativi che la caratterizzano, in riferimento anche alle prospettive future: nella gestione della città e nel bilanciamento degli interessi che convivono e confliggono nella regolazione della gestione del territorio, sono state rilevate istanze di collaborazione con la regia pubblica sotto diversi punti di vista, avanzate da parte dei soggetti privati e dei cittadini.

Anzitutto, è emersa la prospettiva pubblica della proprietà e, di conseguenza, i ragionamenti giuridici che si sono svolti attorno all'idea secondo la quale siano anche i cittadini stessi a doversi prendere cura

dei beni e del patrimonio urbano che li circonda, per loro stessa iniziativa o previo invito da parte della P.A.

Si darà conto, dunque, dell'apertura alla cura e alla rigenerazione dei cosiddetti beni comuni urbani da parte dei cittadini attivi (e nel tempo attuale anche "digitali"), indagando i differenti modelli di gestione che si sono sviluppati: recenti normative statali e locali incrementano la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, per la manutenzione, cura e gestione dei beni comuni urbani, e sono emerse (o riemerse?) possibili forme di collaborazione e cooperazione con l'ente pubblico.

Spesso, infatti, nuove prospettive appaiono tali solo perché utilizzate in contesti diversi o impiegate per il tramite di precise indicazioni operative, senza considerare che, insite nella *ratio* del diritto amministrativo, tali modalità di gestione dei beni costituivano già una disciplina procedimentalizzata.

La considerazione relativa all'esistenza sul territorio nazionale di numerose aree urbane dismesse da rigenerare per recuperare intere porzioni di territorio costituirà la premessa necessaria per introdurre il tema dell'uso temporaneo dei beni e degli spazi urbani quale strumento giuridico al servizio della rigenerazione urbana, affrontato nel capitolo terzo.

L'analisi si concentrerà sulla definizione giuridica di "area degradata", al fine di ricostruire l'oggetto al quale applicare gli strumenti di riuso e si porrà l'attenzione proprio sullo strumento dell'uso temporaneo dei beni e degli spazi che, recentemente introdotto a livello nazionale, si pone l'obiettivo di favorire ed agevolare la procedura per consentire la realizzazione di un effettivo recupero urbanistico ed edilizio delle diverse aree abbandonate nelle realtà urbane e regionali.

L'uso temporaneo verrà analizzato a partire dalla sua evoluzione, prima come gestione episodica di determinati spazi o beni delle città e, in seguito, rispetto alle sue prospettive e criticità, anche in rapporto al requisito della temporaneità dell'uso in conformità con gli strumenti urbanistici vigenti, sottolineando come potrebbe garantire la

prevenzione del degrado in numerosi comparti urbani se inserito all'interno delle norme attuative dei piani.

Si farà riferimento, poi, anche a come la condizione emergenziale dettata dalla pandemia da Covid19 abbia influito sulle città e di quanto le regole sull'uso del territorio possano incidere su situazioni emergenziali: infatti, la gestione e l'utilizzo degli spazi urbani nel perseguimento dell'interesse pubblico si sono modificati proprio nel periodo in cui le città parevano meno utilizzate.

Alla luce di quanto premesso, si analizzeranno le linee direttrici dello sviluppo della città del futuro in stretta connessione con l'evoluzione tecnologica: nel quarto ed ultimo capitolo si indagherà il rapporto fra la transizione digitale e il settore del governo del territorio e, in particolare, gli strumenti di pianificazione urbana.

Si verificherà quale sia grado di digitalizzazione dell'urbanistica e come, dal punto di vista giuridico, lo sviluppo tecnologico abbia influito sull'attività pianificatoria dell'amministrazione pubblica sin dall'introduzione dei sistemi geografici informativi, considerando quali possono essere le prospettive future di *smart planning* alla luce di alcuni casi studio italiani ed europei.

Emergerà, dunque, che la rigenerazione urbana - che si accompagna e si collega al tema del riuso dell'esistente - con il supporto delle nuove tecnologie e il perseguimento sempre maggiore della *smartness* nella gestione urbana costituisce il veicolo per il perseguimento dell'obiettivo del risparmio e contenimento del consumo di suolo, bene comune ormai in via di esaurimento[5] come indicato anche dagli organismi sovranazionali.

Pertanto, in conclusione, si sosterrà che, allo stato attuale, potrebbe avviarsi una stagione ulteriormente sperimentale per il settore del governo del territorio che, in sinergia e continuo dialogo

[5] Si afferma che, per il 2021, il *Global Footprint Network* ha collocato al 29 luglio l'*Earth Overshoot Day*, ossia il giorno in cui sono state esaurite le risorse annuali terrestri, suolo compreso. Si è precisato che la Terra impiega un anno e otto mesi per rigenerare le risorse che l'umanità consuma in un anno, utilizzando attualmente il 60% in più di quanto si possa rinnovare all'interno dello stesso.

interdisciplinare con le altre scienze, è chiamato a rivolgersi ad una prospettiva di pianificazione strategica della città e integrazione simultanea tra strumenti.

L'attività amministrativa di pianificazione e programmazione e i relativi processi attuativi dovrebbero configurare in misura sempre maggiore un sistema di gestione del territorio che consente una rapida ed idonea fruizione dello stesso per i cittadini e gli utenti, nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità fissati a livello sovranazionale, ma anche nell'attuazione dei principi costituzionali di riferimento.

Capitolo I

Strumenti urbanistici per le smart cities*.*

SOMMARIO: 1. La transizione digitale delle città: le metodologie per ripensare le componenti urbane nella *smart city*. Gli elementi costitutivi della città: s*mart cities e smart communities*. – 2. La nozione di governo del territorio. Il riparto di competenze tra stato e regioni. L'evoluzione normativa dei principali strumenti urbanistici e delle relative funzioni. I differenti livelli di pianificazione. – 3. Le prospettive delle pianificazioni per assicurare le tutele parallele e i correlati interessi differenziati. I piani di settore: la tutela del paesaggio, le attività economiche e commerciali, lo sviluppo industriale. – 4. L'integrazione con i piani di prevenzione della corruzione e il sistema di gestione del rischio nel governo del territorio. Il rapporto tra i privati e l'amministrazione pubblica e la *maladministration*.

1. La transizione digitale delle città: le metodologie per ripensare le componenti urbane nella *smart city*. Gli elementi costitutivi della città: *smart cities* e *smart communities*.

Storicamente la definizione di città ha fatto riferimento al luogo fisico-geografico in cui erano presenti aggregati urbani di edifici e solo nel secolo scorso sono stati introdotti ulteriori elementi compositi che hanno contribuito ad identificarne le caratteristiche[1].

[1] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, in *Munus*, 2, 2019, 366; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2017, 29 ss.: "Le città costituiscono realtà complesse espressive di relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica. Sono, infatti, luoghi che sviluppano l'aggregazione funzionale delle attività dell'uomo, nonché accumulano e sedimentano i passaggi degli uomini e l'avvicendamento delle generazioni, custodendo e stratificando le trasformazioni del e nel tempo. Da questa densità di relazioni, rivisitate alla luce dei processi più recenti, prende avvio la possibilità di vedere nelle città la costituzione di un nuovo spazio giuridico […]"; J. B. AUBY, *Droit de la ville. Du functionnement juridique des villes au droit à la ville*, II ed., LexisNexis, Parigi, 2016; L. VANDELLI, intervento al convegno "La città nel diritto amministrativo", Torino, 24 aprile 2013.

La città si contraddistingue anzitutto per la presenza dei tre elementi caratterizzanti territorio, popolazione e istituzione rappresentativa[2] e, tra questi, specialmente il territorio ricopre un ruolo particolare.

Oltre che presupposto degli enti locali minori, esso ne costituisce, al tempo stesso, elemento organizzativo che alimenta, individua e circoscrive gli interessi presenti all'interno di una certa comunità stanziata su un'area individuata[3]: il territorio diventa, allora, misura concreta ed attuale del rilevamento del bisogno amministrativo, che stabilisce poi un legame non solo con l'efficienza dello svolgimento della funzione pubblica e del godimento dei servizi pubblici, ma anche con le modalità di fruizione dell'attività amministrativa da parte dei cittadini[4].

Anche in riferimento al secondo elemento costitutivo della città, ossia la popolazione che la abita, è consentito evidenziarne alcune differenze rilevanti rispetto a come si caratterizza in altri enti locali, quali il comune: infatti, è stato sostenuto che elemento distintivo della città è proprio il fatto che, mentre il comune si costituisce come elemento associativo della popolazione residente sotto plurimi aspetti, la città richiama l'idea del transito delle persone - residenti o meno sul territorio

[2] M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2016, 977 ss.

[3] M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, cit., 978. Per una ricostruzione giuridico-terminologica di città, M.C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istiruzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2020, 677 ss., che ricorda la differenza storicamente intercorsa fra *civitas* e *urbs* e che "il carattere cruciale delle formule lessicali resta un tratto caratterizzante la disciplina giuridica delle autonomie locali a partire dalla formazione dello Stato moderno"; F. CORTESE, *L'organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc.1, 2017, 73-98.

[4] M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pub*., fasc. 2, 1976, 541. Il diritto si trova in questo ambito come in tensione fra una logica di concorrenza e una tradizione di solidarietà, fra intervento pubblico per fornire i servizi essenziali e una distribuzione dei ruoli che apre all'intervento privato. Si ricorda che è proprio nella realtà delle città che sono stati costruiti i primi ospedali, come *l'Hotel de Dieu* a Lione, costruito nel VI secolo d.C., l'Hotel de Dieu di Parigi (700) e, in Italia, la struttura S. Spirito di Roma (715). In riferimento alla modernità, invece, il primo fu l'Ospedale Maggiore di Milano (noto anche come Cà Granda) nel 1456.

- che, spostandosi, costituiscono veri e propri flussi periodici in entrata o in uscita[5].

Tali flussi si qualificano come ordinamenti giuridici che, anche involontariamente ed ognuno secondo le proprie regole e modalità, disciplinano e conformano l'ordinamento giuridico generale della città intera: essi, sebbene indipendenti fra loro, possono determinare non solo un'ampia interazione sociale ma spesso identificano anche le differenti modalità di fruizione della città[6].

La coesistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici nel sistema città, che consente interconnessioni, relazioni di complementarietà, cooperazione e sinergia sia fra i gruppi stanziali sia fra quelli in movimento, costituisce una struttura che trascende i confini geografici[7].

Relativamente poi al terzo ed ultimo elemento costitutivo dell'ente città, ossia quello dell'istituzione rappresentativa, basti dire che per quanto qui rileva, poiché l'ente è caratterizzato da profili di autonomia, sono i cittadini che nello stesso risiedono a rinforzare tale concetto, contribuendo a vedersi assicurato il diritto alla città, inteso quale diritto di accesso minimo a servizi, funzioni e cultura urbane[8].

La città è quindi una struttura posta in posizione trasversale rispetto a numerose e diverse discipline, a partire da quelle che coinvolgono l'economia, la sociologia, l'architettura, l'urbanistica e, anche dal punto di vista del diritto amministrativo, essa ricopre un ruolo interessante per molteplici aspetti, dall'organizzazione amministrativa, all'erogazione

---

[5] Così R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit. 369 ss. Relativamente al fenomeno dell'addensamento sempre crescente di esigenze, interessi e popolazione nei centri urbani, si fa riferimento anche a M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2015, 857 ss.

[6] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit. 369; G.E. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Hardvard Law Review*, 1980, 93, n. 6, 1059 ss.

[7] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit. 372, F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 29;

[8] Art. 5 Cost.; M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, cit. 988, cui si rimanda anche per la vasta bibliografia relativa al concetto di autonomia.

dei servizi pubblici, alla predisposizione degli strumenti di regolazione del territorio[9].

Dal punto di vista normativo e in riferimento all'ordinamento giuridico italiano, il termine città venne prima espunto dalla disciplina positiva adottata con le leggi di unificazione amministrativa e dopo il 1948 fu comunque considerato non privo di accezioni storicamente politiche e derogatorie rispetto all'ente "comune". In primo luogo, tale termine città indica un titolo onorifico, concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza[10].

Ad oggi, dunque, sebbene il termine città sia inserito in alcune disposizioni di rilievo costituzionale[11], risulta di fatto privo di una

---

[9] A. ROMANO, intervento al convegno "La città nel diritto amministrativo", Torino, 24 aprile 2013. La città è stata definita, dal punto di vista sociologico, come quel luogo in cui si sviluppano, in modo accentuato, i problemi del mondo attuale; J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2019, 14 ss. L'Autore afferma che "[…] la realtà giuridica "città" emerge necessariamente all'interno del diritto, ma ciò non implica che debba costituire in tale ambito un oggetto importante, meritevole di tutela in quanto tale.", e nel suo Scritto dà contezza del fatto che "[…] l'oggetto "città" corrisponde ad un gruppo di realtà specifiche sufficientemente coerenti, nel cui ambito si possono riconoscere logiche comuni, ovvero principi comuni", *ibidem*, 18; si richiama anche S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 19, 2019, 11 ss.

[10] Art. 18, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo Unico degli enti locali (TUEL)*. Si precisa che quanto affermato "è stato accolto come norma dell'ordinamento della Repubblica italiana una volta cessata la sua derivazione nobiliare, che a suo tempo conteneva espressamente una condizione essenziale ora non più riproposta: «purché abbiano provveduto lodevolmente a tutti i pubblici servizi e in particolar modo alla pubblica assistenza»", cfr. r.d. 7 giugno 1943, n. 651 ("Della prerogativa Regia e delle distinzioni nobiliari" – XXXII disposizione), in R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit., 367.

[11] Si v. anzitutto l'istituzione della "Conferenza Stato, città ed autonomie locali", istituita con DPCM 2 luglio 1996, poi con d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*; art. 114 Cost.; in seguito, artt. 22-23, d.lgs. 267/2000, TUEL, cit., poi abrogati dall'art. 18, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, dichiarato però incostituzionale con sent. 3 - 19 luglio 2013, n. 220 (in G.U. 1a s.s. 24 luglio 2013, n. 30), che afferma: "ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio

specifica definizione normativa, ma sono state riferite proprio alla città diverse discipline di settore che ne hanno valorizzato il ruolo di capoluogo nell'erogazione e nella gestione di servizi pubblici in ambito suburbano ed extraurbano, nonché nella funzione di coordinamento degli enti minori che alla città stessa afferiscono[12].

Assumendo quindi come riferimento quanto stabilito dalla Costituzione, nel nostro ordinamento giuridico ad essere oggetto di una serie di specifiche disposizioni è la cosiddetta "Città metropolitana"[13].

---

successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza»."

R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit., 367; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enc. Dir*., Aggiornamento, III, Giuffrè, Milano, 1999, 360 ss.

[12] Il riferimento è a R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, 368., che riprende anche la "*vexata quaestio* dell'ambito di operatività delle aziende municipali (poi speciali), dei consorzi tra enti locali, infine delle società legittimate alle gestioni *in house providing*, la cui migliore legittimazione è sempre stata ritrovata nel principio di cooperazione amministrativa tra enti pubblici, che ora i Trattati hanno assunto con norme espressa a principio base dell'organizzazione pubblica dell'Unione europea e degli Stati membri (art. 197 e s., TFUE)"; M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2020, 511 ss. Sulla cooperazione amministrativa, si v. R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, Giappichelli, 2018, 265-296; R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. Pubbl*., Agg., UTET, Torino, 2017, 191-208; D. U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni*, verwaltungsverbund*: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., fasc. 6, 2009, 1689 ss.

[13] Art. 1, c. 2, l. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*; in riferimento al concetto di Città metropolitana come innovazione, L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2014, 213-238: all'interno del numero citato si possono consultare i contributi relativi agli Statuti delle singole Città metropolitane. Si v. anche C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2016, 857, che afferma che relativamente alle scelte organizzative sulle grandi aree urbane del Paese "[…] il legislatore ha dunque scelto, tra le diverse opzioni da tempo allo studio, la soluzione "istituzionale", ovvero la creazione di un nuovo livello di amministrazione, considerato, evidentemente, più adatto rispetto ai modelli di tipo meramente "funzionale" ad assicurare una più netta differenziazione rispetto all'assetto di governo delle restanti parti del territorio."

Essa è collocata - dal punto di vista dimensionale e gerarchico - tra gli enti locali, dopo comuni e province e prima delle loro aggregazioni ed era definita quale "ente istituito dal comune capoluogo con i contigui[14]", diventando successivamente ente territoriale di area vasta, al fine di sostituire, ad oggi, le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria[15].
In particolare, occorre porre l'attenzione sui compiti e sulle funzioni che le sono attribuiti: per quanto qui di interesse, si consideri che all'ente Città metropolitana spettano espressamente funzioni istituzionali di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, e funzioni di cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello - ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee - nonché di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano[16].

---

[14] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit., 367.

[15] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città fra norme scritte e principi*, cit. 368. La necessità di un sufficiente spazio amministrativo a disposizione dell'amministrazione periferica dello Stato si articola, da un lato con il potenziamento della sfera di autonomia della P.A., implicando quindi, dall'altro l'effettiva attuazione dei principi generali posti a corollario della funzione pubblica (imparzialità, buon andamento, ma anche buona amministrazione, proporzionalità, trasparenza, buona fede e correttezza). L'adeguato spazio amministrativo, che dunque si affranca dalla puntuale disciplina legislativa, nel rispetto naturalmente dei principi stessi, per l'esercizio della discrezionalità costituirebbe il requisito essenziale per la costruzione degli obiettivi e per la modellazione dell'assetto e delle modalità per raggiungerli, in ragione delle specificità della realtà di riferimento: tale passaggio, si è detto, è precisamente ciò che dovrebbe "fare la differenza tra una vera città metropolitana e un comune semplicemente un po' più grosso ", così M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, in *Il Mulino*, 4, 2016, 584.

[16] Art. 1, c. 2, l. 56/14, cit. Il riferimento va ai commi 44 e 46, della stessa legge, i quali forniscono l'elenco delle funzioni che spettano alla Città metropolitana: "sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni

È proprio su tale funzione strategica di gestione del territorio che ci si concentrerà nel prosieguo del presente lavoro, tenendo presente anzitutto che, nel trattare argomenti legati allo sviluppo della pianificazione urbana e delle città del futuro in chiave strategica, è necessario mettere a sistema alcuni elementi definitori[17].

In primo luogo, sebbene spesso i ragionamenti giuridici legati al futuro delle realtà urbane sotto i diversi profili abbiano ad oggetto la "città", sulla base del dettato costituzionale, la funzione di governo del territorio e le connesse attività di pianificazione urbana spettano sì alla competenza concorrente Stato-Regioni, ma nel rispetto di tali disposizioni un ruolo preponderante è affidato ai comuni[18].

In tal senso il comune assume la qualifica di città, ma questa potrebbe non coincidere con il comune: infatti, è frequente che gli organi del comune siano percepiti come organi della città, anche se il primo, come già richiamato, si configura come ente associativo della popolazione residente, mentre la popolazione di città potrebbe instaurare un rapporto soltanto periodico con la stessa.

---

compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano" e, ancora, "Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione."

[17] Quali quelli relativi ai concetti di *smart city*, rigenerazione urbana, degrado, consumo di suolo, che verranno man mano illustrati nel corso del presente lavoro.

[18] Art. 117, c. 2, Cost.; sul modello dell'uniformità giuridica dei Comuni, quale "opzione antica", L. VANDELLI, voce *Comune*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2007, 1 ss., ripreso poi da G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. del federalismo*, n. speciale, 2019, 139.

In altri termini, ad esclusione di quanto affermato in relazione alla Città metropolitana, le città "sono sempre comuni […], mentre certamente non è vero il contrario"[19].

I requisiti che permettono di distinguere città e comuni si possono definire ancora parzialmente in fase di elaborazione, ma emergono notevoli differenze fra i due elementi principalmente in termini di dimensionalità[20].

Da quanto premesso emerge come il quadro giuridico di città e comuni rientri in una competenza strettamente statale, ed è questa una delle ragioni per le quali le politiche comunitarie e sovranazionali relative al settore del governo del territorio sono state solo recentemente oggetto di studio[21].

A partire dal XIV e XV secolo, a livello europeo la città è stata identificata in un rapporto quantitativo rispetto alla sua popolazione e sempre in confronto con altri centri (maggiori o minori) che la stessa poneva in collegamento[22].

In particolare, è stato affermato che la *city* coincide con la *municipality* o con le *municipalities* collocate attorno al centro urbano, un nuovo concetto spaziale fondato sulla presenza di un'alta densità di popolazione, pari a millecinquecento abitanti ogni chilometro quadrato e comunque in numero pari ad almeno cinquantamila: più nel dettaglio,

---

[19] F. GIGLIONI, *L'ordinamento giuridico delle città*, cit., 70.

[20] F. GIGLIONI, *L'ordinamento giuridico delle città*, cit., 70-71: è stato sostenuto che l'esigenza di equilibrio per i problemi che sorgono in merito alla convivenza fra diritto formale e informale è maggiore se l'area urbana è di grandi dimensioni. Ulteriore possibile distinzione fra città e comuni, sempre avente ad oggetto la questione dimensionale, è fornita dall'art. 1, c. 2, l. 6 ottobre 2017, n. 158, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*, che afferma che per "piccoli comuni" si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

[21] Così, già M.P. CHITI, *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI E P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 159-180.

[22] M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, cit. 976.

si è considerato che la *municipality* può identificarsi come città se ha almeno la metà della popolazione all'interno del centro urbano[23].

In altre scienze, poi, si è rilevata una differente nomenclatura delle città, attuando la distinzione tra Metropoli, Megalopoli e Città Globali esclusivamente in riferimento al loro grado di connessione tra centri regionali, nazionali o internazionali[24].

In quest'ottica, la città si rende punto di raccolta di tutte le istanze e, allo stesso tempo, luogo di sviluppo di *best practices* che coinvolgono una pluralità di realtà urbane sempre più su larga scala, mutando e adattandosi ai regolamenti e alle procedure amministrative previste sul territorio in cui ricadono.

Si disegna un processo di integrazione a livello europeo, obiettivo finale del fenomeno di coesione che coinvolge le eterogenee realtà degli Stati Membri dell'Unione europea a livello politico, socio-economico e territoriale[25].

Dunque, è riconducibile proprio al "diritto della città[26]" l'analisi sull'esistenza di logiche trasversali e principi funzionali che le caratterizzano: tra le prime emerge la costante co-realizzazione dell'interesse pubblico da parte di attori pubblici e privati che creano

---

[23] Commissione UE, R*egional focus*: LEWIS DIJKSTRA, HUGO POELMAN, *Cities in Europe the New OECD-EC Definition*, 2012.

[24] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, cit., 369, che afferma che "Con la parola Metropoli s'indica quasi sempre l'insieme di città che hanno una rilevante interconnessione dovuta ai differenti flussi economici, sociali, o religiosi, ecc. Il rapporto tra Metropoli può definire una *Megalopoli*, con un'area a dimensione regionale che si è urbanizzata in un'organizzazione. Le Città globali sono invece quelle che si relazionano nel mondo con grande potere e influenza, poiché costituiscono uno snodo mondiale per i commerci, la finanza, le attività bancarie, le innovazioni e gli sbocchi economici."

[25] P. L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, vol. II, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, 2016, 9 ss.; sull'elaborazione di nuove politiche europee e di una nuova idea di "città del futuro", qualificata attraverso il documenti che hanno composto l'*acquis* urbano comunitario e si pongono l'obiettivo di rendere la città motore dello sviluppo, strutturando le agglomerazioni urbane e regolando la formazione dei nuovi equilibri economici e sociali, v. E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 4, 2015, 865 s.

[26] La nozione di "diritto della città" risale a J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, cit., 14 ss.

un dialogo quotidiano con i poteri pubblici, facilitato dagli istituti della partecipazione dei soggetti privati[27], mentre i principi funzionali paiono riconducibili a diverse tipologie, ad esempio comprendendo quello relativo alla libertà di utilizzazione degli spazi - che necessita di corollari quali il principio di neutralità e di valorizzazione degli stessi - oppure i principi che investono l'organizzazione amministrativa, in quanto l'impianto istituzionale delle città si apre alla rilevazione della dimensione effettiva dei problemi con conseguenze di instabilità che hanno portato a meccanismi di *multi-level governance* e reticolari[28].

Inoltre, da una visione trasversale del diritto della città emerge un'ulteriore tipologia di principi, racchiusa nel concetto stesso di "diritto *alla* città", concetto che ha due origini distinte: la prima fa riferimento all'osservazione per la quale, fra i servizi resi dalla città, alcuni possono essere considerati essenziali (ad esempio il diritto all'abitare e alla casa, la libertà di spostamento, le esigenze di sicurezza o la necessità di opere di urbanizzazione primaria per la soddisfazione di bisogni collettivi), la seconda risale al collegamento fra i diritti fondamentali degli individui e la realtà urbana[29].

Per meglio inquadrare il funzionamento giuridico della città, è stata posta l'attenzione su quattro ordini di realtà, due dei quali riguardano proprio la regolazione dell'uso del suolo e gli spazi pubblici[30].

---

[27] J. B. AUBY, *Droit de la ville.* cit., 238 ss.: l'Autore sottolinea anche come emergano nella visione complessiva della città taluni aspetti problematici riconducibili anzitutto alla sempre maggiore richiesta di utilizzo dello spazio pubblico con la conseguenza di una sostanziale inadeguatezza strutturale e infrastrutturale delle città, su cui si dirà oltre, cap. III.

[28] M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in M. CAMMELLI, *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Il Mulino, Bologna, 2019, 244 ss.; R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, cit., 191-208; C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, cit., 862; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1986, 594 ss.

[29] "Right to the city", UNHABITAT, *World Cities Report 2016. Urbanization and Development. Emerging futures*, 2016, 96, disponibile online.

[30] Le altre due componenti essenziali sono state identificate nelle infrastrutture e servizi pubblici e nel governo della città, J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, cit., 18.

Tali elementi identificano aspetti della città relativi non solo all'organizzazione dello spazio mediante l'assegnazione delle diverse destinazioni d'uso ai differenti comparti urbani con l'attività amministrativa di pianificazione o al bilanciamento degli interessi pubblici e privati nel dare o meno esecuzione allo *ius aedificandi*[31] - inteso quale uso urbanistico del fabbricato il cui esercizio comporta, inevitabilmente, una trasformazione dell'immobile che causa una trasformazione del territorio circostante - contraltare del differente *ius utendi* - volto invece a considerare l'uso edilizio del fabbricato esistente senza ricorrere a nuove opere[32] - ma anche allo sviluppo strategico dello spazio, nel rispetto dei diritti di tutela della salute e di sicurezza degli individui nell'esercizio delle libertà fondamentali.

Dal punto di vista giuridico, della regolamentazione e della sistematizzazione di tali rapporti si occupa anche il diritto amministrativo che stabilisce le regole per l'armonizzazione e la gestione delle componenti delle realtà urbane, periurbane ed extra-urbane.

Sia gli obiettivi di sviluppo delle città che le criticità cui fornire una soluzione emergono nel rapporto con le nuove metodologie operative, che si concretizzano effettivamente nel transito verso "il futuro del

---

[31] Per la ricostruzione del rapporto fra la proprietà privata e lo *ius aedificandi* si richiamano gli artt. 869-871 Codice civile, relativi alla proprietà edilizia, l'art. 42 Cost. e la giurisprudenza costituzionale, a partire da: Corte Cost., 29 maggio 1968, n. 55 e Corte Cost., 29 maggio 1968, n. 56; per cenni, si rimanda alla vasta bibliografia sul tema ricostruita in parte da C. SALVI, *Proprietà privata e funzione sociale*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 81-93; A. GAMBARO, *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e jus aedificandi*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. 1, cit., 94-114 e, in prospettiva europea, N. BERTI, *La proprietà fra diritto interno e CEDU*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. 1, cit., 115-134. Sul tema del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo per la qualificazione dello *jus aedificandi* come interesse legittimo, si v. F. Garri, *Cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2010, 327.

[32] Sulla differente concezione dello *ius aedificandi* e dello *ius utendi* e il relativo impatto sulla pianificazione urbanistica si v. P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, CEDAM, Padova, 2002, 80-81.

diritto amministrativo"[33], in tali settori caratterizzato dalla sfida della *smart city*.

Smart, sharing e *cooperative cities* sono, appunto, terminologie che, sin dagli anni Novanta, si sono susseguite per definire non solo le "città del futuro" ma anche l'evoluzione dei legami tra tecnologia e dimensione urbana.

È in tal senso, quindi, che si è evidenziata l'idea di *smart city*: la riqualificazione del reticolato urbano viene analizzata alla luce delle istanze, di matrice prevalentemente europea, che concernono lo sviluppo e il potenziamento della *smartness*[34].

Come noto, sono possibili numerose definizioni di *smart city*, la maggior parte delle quali si concentra sul ruolo della tecnologia come abilitatore del processo di evoluzione della città, mentre altre includono anche aspetti relativi alla *governance* pubblica, riferiti all'aumento della qualità della vita dei cittadini e al *welfare* urbano[35].

L'espressione *smart city* è stata oggetto di discussione dapprima dal punto di vista tecnico, poiché gli esperti del settore si occupano anzitutto di gestire ed agevolare l'interazione e la relazione fra umano e digitale, e dunque solo in seguito è stato possibile analizzare il concetto dal punto di vista giuridico.

---

[33] J.B. AUBY (a cura di), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, SciencesPo, LexisNexis, Parigi, 2019

[34] Le prime indicazioni in riferimento alle caratteristiche e al modello organizzativo urbano da seguire per rendere una città effettivamente *smart* si riferiscono al documento prodotto dal Parlamento Europeo, *Mapping Smart Cities in the EU*, 2014. Nel documento si evidenzia come la necessità di mappare metodologie organizzative dell'assetto urbano e dei servizi pubblici connessi al territorio cittadino fosse derivata dalla previsione della World Health Organization (2013), secondo la quale prima del 2050 la popolazione mondiale sarà raddoppiata e, nel 2030, almeno 6 persone su 10 risiederanno stabilmente in città: "*as the planet becomes more urban, cities need to become smarter*".

[35] Studio del Parlamento Europeo, cit., 17; lo studio specifica che il concetto di Smart city emerge non solo come *modus operandi* per la gestione del vivere urbano, ma anche come strategia, incorporata anche negli obiettivi di Horizon2020 Europe, che si sviluppa su differenti assi: *Smart Economy, Smart Mobility, Smart Environment, Smart People, Smart Living, Smart Governance*.

Sebbene non compaia, a livello normativo nazionale, il termine *smart city*, si è più volte fatto riferimento allo sviluppo delle comunità intelligenti, anche a livello di fonti governative e di indirizzo[36].

In linea di principio, il concetto di *smart city* pare utilizzato per indicare una città in cui elemento prevalente è l'integrazione a livello strutturale con mezzi avanzati dal punto di vista tecnologico, sempre proiettata verso una crescita sostenibile rispetto agli standard qualitativi della vita di coloro che la abitano[37]. Tuttavia, la collocazione normativa nazionale italiana di tali comunità *smart* e in particolare il riferimento alla loro attuazione da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) ha fatto sì che venisse colto soprattutto il legame fra le città e le tecnologie informatiche, sicuramente parte imprescindibile del processo di miglioramento e transizione urbana verso la città intelligente, ma non unica[38].

---

[36] *Ex multis*: A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, 9, 2015. Dal punto di vista normativo, il riferimento va, anzitutto, all'art. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*. L'art. 20 è rubricato "Comunità intelligenti" e al comma primo il legislatore afferma che "L'Agenzia per l'Italia digitale definisce strategie e obiettivi, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti."; sussiste quindi la previsione della pubblicazione online della piattaforma Italian Smart Cities, realizzata da ANCI e IFEL, che si pone l'obiettivo di consentire alle città la pubblicazione di i dati e iniziative progettuali "in modo da incentivare la condivisione, l'apprendimento e il riuso delle esperienze e raccontare le politiche urbane italiane in modo trasparente e coordinato". Al tempo in cui si scrive, si conta un totale di 1311 progetti attivi, su 8 categorie tematiche: *economy*, *energy*, *environment*, *living*, *goverment*, *living*, *mobility*, *people*, *planning*.

[37] E. FERRERO, *Le* smart cities *nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, fasc. 4, 2015, 1267-1286, che pone in evidenza, fra il resto, l'incertezza definitoria del concetto di *smart city* che viene così ad adattarsi a molteplici aspetti che caratterizzano lo sviluppo della società moderna e che si pongono come obiettivo risolutorio della crisi economica.

[38] Come affermato, Il concetto di *smart city* non può essere limitato alla digitalizzazione nella gestione del territorio della città ovvero al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale mediante l'implementazione di *partnerships* pubblico-private, F. GASPARI, *Città intellgenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2019, 71-110, spec. 73. Si richiama anche M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, cit., 861. Sul diverso significato di *digitalization* e *smartness* (che richiama una prospettiva più ampia in cui si avverte la centralità di fattori umani, sociali, territoriali e istituzionali), si v. E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, cit., 878.

Il dibattito sull'introduzione delle prospettive digitali e delle sfide tecnologiche risale alla formulazione della Strategia di Lisbona - elaborata dal Consiglio europeo nel marzo del 2000 e avente portata decennale - che poneva le basi per la realizzazione della società dell'informazione[39], basata principalmente sulla capacità di utilizzazione uniforme delle nuove tecnologie per consentire all'Europa di inserirsi nel fenomeno della globalizzazione economica basata sulla conoscenza.

Gli obiettivi sinteticamente richiamati non trovarono piena realizzazione e l'Unione Europea elaborò un nuovo piano per il decennio successivo, che diede luogo alla formazione della nota strategia Europa 2020[40], fondata sui tre conosciuti pilastri della crescita intelligente (conoscenza e innovazione per l'economia), crescita sostenibile e competitiva e crescita inclusiva, per favorire coesione sociale e territoriale mediante l'aumento del tasso di occupazione.

Nell'ambito dello sviluppo e dell'attuazione di tali strategie si collocano le considerazioni elaborate in sede di Commissione Europea[41] sulla realizzazione della città *smart*: sempre in vista della

---

[39] Nella Strategia di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, si affermava - in apertura delle Conclusioni - la necessità di "[…] un'azione immediata da parte dell'Unione per sfruttare appieno i vantaggi derivanti dalle opportunità che si presentano. Ne consegue la necessità per l'Unione di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione."; F. GASPARI, *Smart city. Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 15.

[40] Consiglio europeo, 17 giugno 2010, *Comunicazione (COM(2010) 2020 final) – Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Si richiama anche E. TATÌ, *L' Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Franco Angeli, Milano, 2020.

[41] Si è ritenuto che le prime considerazioni in tema di *smart city* siano derivate dall'analisi dall'incremento delle *policies* in materia di *green economy* ed utilizzo delle nuove tecnologie al fine di migliorare la sostenibilità del rapporto fra uomo e ambiente. Si identificano, perciò, diversi documenti europei, fra i quali: Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*, 23 aprile 2009, n. 28; Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra*, 23 aprile 2009, n. 29; Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonchè l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di*

programmazione decennale, era sembrato opportuno intervenire sull'elaborazione di soluzioni relative a sette aree problematiche, evidenziate alla luce del processo che avrebbe, appunto, implicato un profondo incremento dell'uso delle tecnologie informatiche. La Commissione aveva sostenuto che il progresso tecnologico avrebbe espresso al massimo la sua portata innovativa solo se sfruttato mediante un circolo virtuoso di attività correttamente funzionanti[42].

Più nel dettaglio, le aree problematiche individuate erano relative alla frammentazione dei mercati digitali, alla mancanza di interoperabilità, all'aumento della criminalità informatica e al rischio di un calo della fiducia nelle reti, alla mancanza di investimenti nelle reti stesse, ad un impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione da parte degli stati membri, alla mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche e, infine, alle mancate opportunità di risposta ai problemi della società (tra i quali, già allora, erano inseriti ad esempio il cambiamento climatico, l'invecchiamento demografico e i costi sanitari crescenti)[43].

---

gas a effetto serra, 23 aprile 2009, n. 30; Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio*, 23 aprile 2009, n. 31; Parlamento Europeo e Consiglio, Decisione concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, 23 aprile 2009, n. 406; Parlamento Europeo e Consiglio, *Regolamento che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO_2 dei veicoli leggeri*; Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE*, 25 ottobre 2012, n. 27. Per una ricostruzione si v. R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8, 2015, 4724 ss.

[42] Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Un'agenda digitale europea*, 12 maggio 2010, COM(2010), 245 def/2, 4 ss.

[43] Commissione UE, *Un'agenda digitale europea*, cit., 7; si noti, peraltro, come sottolineato da R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, cit., 4724 ss., che "[…] *The issue of smart cities is functionally related to that of environmental policies, and especially of environmental policies at the local level: cities, communities, regions. Thus, structure and governance of smart cities (or of smart communities, if related to wider areas) are based on the institutions of the so-called green economy, which is a key issue*."

Per procedere alla risoluzione dei problemi, la Commissione aveva poi illustrato un catalogo di aree d'azione, tutte volte ad incrementare da un lato l'uso delle risorse digitali e, dall'altro, a potenziare la rete, per la prima volta vista come opportunità di investimento per servizi innovativi.

A partire, dunque, da queste considerazioni, negli anni successivi l'Unione europea si è stabilita come capofila nel processo di modernizzazione, digitalizzazione e potenziamento delle città intelligenti, costituendo non solo un'agenda urbana europea, ma anche adottando quanto stabilito in sede internazionale[44].

Nel quadro della strategia Europa 2020, infatti, tra la serie di iniziative che sono state definite "faro" e che hanno acquistato una notevole importanza nella transizione verso il decennio successivo, vi è l'attuazione dell'Agenda Digitale Europea[45]: nel perseguimento di tali obiettivi, l'Italia ha elaborato un vero e proprio programma paese, attraverso l'individuazione di specifiche priorità e modalità di intervento per favorire i menzionati processi di sviluppo[46].

Nel 2012, l'ordinamento italiano aveva espressamente stabilito che l'incremento dell'intelligenza delle comunità dovesse essere contraddistinto da una crescita continua, affidando all'Agenzia per

---

[44] Commissione Europea, 18 luglio 2014, n. 490, *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una agenda urbana UE*; a livello internazionale, ONU: Habitat III, ottobre 2016, *New Urban Agenda* e, infine, Agenda Globale Per lo Sviluppo Sostenibile (2030), che ha previsto i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile (*Sustainable Devlopment Goals*, SDGs), articolati in 169 *targets* da raggiungere per il 2030.

[45] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda digitale europea*, COM(2010)245, 19 maggio 2010.

[46] Per l'attuazione del programma dell'Agenda digitale, sono stati adottati una serie di provvedimenti normativi in tema di digitalizzazione, tra cui: d.l. 22 giugno 2012, n. 83, poi convertito in l. 7 agosto 2012, n. 134, *Misure urgenti per la crescita del Paese*; d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*; l. 4 aprile 2012, n. 35, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*; poi l. 9 agosto 2013, n. 98, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*. Attualmente, si richiama AgID e Dipartimento per la trasformazione digitale, *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022*, luglio 2020, disponibile online. Per una panoramica sui vari provvedimenti normativi per la digitalizzazione, tra cui la Cabina di regia e il Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana, si v. F. GASPARI, *Smart city. Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 19.

l'Italia digitale il compito di definire strategie ed obiettivi, coordinare il processo di attuazione nonché predisporre gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti[47].

A partire, dunque, da queste considerazioni, si può notare come il rapporto fra tecnologia, digitalizzazione e obiettivi di realizzazione di comunità *smart* sia sempre stato al centro del dibattito sulla città intelligente.

All'interno di questa programmazione, è proprio l'ICT a rappresentare un fattore di innovazione congiunto dei processi economici come realizzazione e sviluppo delle *smart cities*.

Posto, allora, che il concetto di *smartness* si accompagna ad un adeguato potenziamento delle strutture urbane intese in senso ampio, nello studio delle categorie giuridiche relative al sistema città, è necessario definire in cosa consista questa "intelligenza".

L'intelligenza di una comunità parrebbe essere intesa, anzitutto, dal punto di vista dell'introduzione di soluzioni tecnologicamente innovative su larga scala, contando sulla presenza di diverse caratteristiche che, poste a sistema l'una con l'altra, configurano i principi fondanti dello sviluppo delle comunità stesse e della loro normazione, pianificazione e regolamentazione: dalla *sharing economy*, alle *smart grids*, alle esperienze di *co-working*, *crowdfunding* o *cloud-computing*.

Per quanto riguarda l'analisi delle città tradizionali in termini di *smartness* è stata però sottolineata una forte tendenza all'utopia, che comporta spesso l'annuncio di quelli che vengono definiti i numerosi vantaggi di un sistema completamente interconnesso e *online* per

[47] In particolare, all'AgID spetterebbe il compito di avviare un modello di *governance* ed una serie di azioni tecniche, costruendo un nuovo genere di "bene comune", identificabile con le infrastrutture tecnologiche e digitali. Per ulteriori informazioni, si v. il sito web. A livello di UE, si richiama Comunicazione della Commissione UE, 10 luglio 2012, *Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership*, COM(2012) 4701 final.

contrastare limiti e problemi delle città esistenti, ma che trovano difficoltà nella loro attuazione concreta[48].

Infatti, è stato sostenuto che se si analizzano le città attuali in termini di *smart city* sono sostanzialmente cinque i nodi problematici principali che emergono[49]: anzitutto, tradizionalmente, le città sono dipinte come prive di competitività in un mondo in continua evoluzione economica. La crescita delle metriche richieste di "intelligenza" ha aumentato la pressione sulle città, inaugurando il governo urbano guidato dai dati, presentati come la chiave per un maggiore successo economico[50].

In secondo luogo, in alcune delle città moderne si è in passato registrata un'inefficienza diffusa, in termini di servizi, di partecipazione, di qualità della vita e anche di pianificazione[51].

Inoltre, le città tradizionali sono ritenute insostenibili, laddove la caratteristica della sostenibilità, in sintesi, viene associata a virtù urbana principalmente nella misura in cui permette una traiettoria ininterrotta di crescita economica, nella previsione della gestione dell'intero ciclo di vita dei prodotti e compatibilmente con i principi ambientali[52].

Infine, in quarto ed ultimo luogo, il ragionamento giuridico attorno al concetto di *smart city* tende a proporsi come manifesto a sostegno della

---

[48] J. MORISON, J. COBBE, *Understanding the Smart City: Framing the challenges for law and good governance*, in J.B. AUBY (a cura di) *Le futur du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019, 379: "*In addition to promising to use data to uncover hidden inefficiencies, smart city advocates offer a seductive image of efficient, centralized urban government conducted from all-seeing control rooms informed by "urban dashboards" crossing departmental boundaries and bringing together hitherto disparate data sets. Simplistic, technocratic solutions to complex urban problems are contrasted with existing practices of urban government, which are portrayed as messy, inefficient and needlessly complex.*".

[49] Per tutti, Commissione UE, *The Urban Dimension of EU Policies – Key Features of an EU Urban Agenda*, COM(2014), 18 luglio 2014, 490; per considerare, la *smart city* in una prospettiva europea si rimanda anche alla Carta di Lipsia del 2007 e alla dichiarazione di Toledo del 2010, nelle quali già emergono indicatori *smart* che caratterizzano le realtà urbane del futuro.

[50] Commissione UE, *Analysing the potential for wide scale roll out of integrated Smart Cities and Communities solutions*, 2016, disponibile online.

[51] Commission Staff Working Document della Commissione europea, SWD(2013) 158 final, 2 maggio 2013, n. 70: "*Cities technologies is not a single technology but rather the combination of multiple existing technologies*"; si rinvia anche a C. LAURI, voce *Smart city*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Milano, 2021, 377-396.

[52] Si rinvia a F. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., 161-183.

visione *bottom up* della *governance* urbana: la maggiore partecipazione dei cittadini è presentata come un vantaggio imprescindibile dalle soluzioni *smart*, suggerendo implicitamente che le città intelligenti sono più democratiche di quelle attuali[53].

Tutte queste problematiche sono accomunate da un'idea di fondo, ossia che la città tradizionale non sia riuscita a sfruttare e analizzare i flussi di dati raccolti e a disposizione, ponendo come presupposto la caratteristica della pluralità e della eterogeneità delle persone e delle realtà che intrinsecamente caratterizzano una città. Essa, in tal senso, si configura sempre più "luogo in cui s'organizza il punto rete – di inter-connessione – di una pluralità di reti"[54], che necessariamente producono dati e informazioni da analizzare.

Posto che la periodica fruizione della città deriva proprio dallo scambio di flussi[55], che può essere materiale o immateriale per mezzo dell'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche, ciò che rileva è che la periodicità cui ci si riferisce è oggettivamente organizzata e non casuale e deve emergere proprio dall'analisi delle pratiche comportamentali e dalle interazioni (*big data analysis*)[56].

Altro dato imprescindibile per un'analisi dell'intelligenza di una città, è la presenza di una cosiddetta *smart community*, che considera - su più

---

[53] R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Smart cities for an intelligent meeting of social needs*, in J.B. AUBY (a cura di) *Le futur du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019, 431 ss.; si v. anche S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 2, 2020, 207 ss.; D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 3, 2019, 663 ss.; C. TASSO, *Intelligenza artificiale e machine learning*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Rubbettino, Torino, 2021, 19 ss.

[54] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, cit., 371.

[55] Tali approfondimenti considerano la definizione giuridica di "flusso", identificata, sotto il profilo del diritto pubblico, come indice della coesitenza di comunità, ordinamenti giuridici che si sviluppano nella città, incidendo sul suo ordinamento complessivo, conformandolo, R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, cit., 372, che riprende S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. ORLANDO, II – Pt. I, estr., Milano, 1908, 21 ss. nella definizione di ente come formato da popolazione di abitanti.

[56] *Ibidem*, 371 e sul rapporto fra governo del territorio e *big data*: R. KITCHIN, *The real time city? Big data and smart urbanism*, in 79 *GeoJournal*, 2019, 1-14; L. M.A. BETTENCOURT, *The uses of big data in cities*, disponibile online.

larga scala - un contesto territoriale nel quale proprio le stesse tecnologie possono consentire un utilizzo pianificato, integrato e gestito delle risorse umane e naturali, contribuendo allo sviluppo di un ecosistema capace di sfruttare al meglio le risorse e rendendo i cittadini non solo destinatari, ma attori nella richiesta e nella fruizione di servizi, anch'essi intelligenti[57].

È stato sostenuto che, in ambito europeo, il perimetro dell'area *smart, secure and inclusive communities* è riconducibile a sei assi applicativi con annessa misurazione della *performance*: *Smart Governance, Smart Economy, Smart Mobility, Smart Environment, Smart People, Smart Living*[58].

Sono state rilevate le condizioni necessarie per l'implementazione di una *Smart Community*, identificate con tecnologie di "*embedded computing*" adeguate, sensori, infrastrutture di comunicazione, tecnologie *software* semantiche di elaborazione e presentazione dei dati con la connessa elaborazione di una legislazione compatibile con l'utilizzo delle tecnologie stesse e, infine, il potenziamento della cosiddetta alfabetizzazione digitale, indispensabile all'implementazione dei servizi. Altri elementi di sviluppo della *Smart Community* si configurano poi nell'integrazione delle tecnologie come elemento indispensabile nel meccanismo dei servizi offerti[59].

---

[57] La prima definizione di *Smart Communities* risale al 1997, "*A "smart community" is simply that: a community in which government, business, and residents understand the potential of information technology, and make a conscious decision to use that technology to transform life and work in their region in significant and positive ways*.", San Diego State University, *Smart Communities Guidebook: Building Smart Communities, how California's Communities Can Thrive in the Digital Age*, San Diego, 1997.

[58] I sei assi applicativi della *smartness* furono elaborati da R. GIFFINGER, C. FERTNER, R. KALASEK, N. PICHLER MILANOVIĆ, *Smart cities - Ranking of European medium-sized cities*, 2007. A tale contributo si fa peraltro risalire la definizione maggiormente condivisa di *smart city*, la quale conserva delle caratteristiche di apertura e non tipicità, tali da poter identificare e classificare le città intelligenti senza tuttavia rendere stringenti i requisiti: "*A Smart City is a city well performing in a forward-looking way in these six characteristics, built on the "smart" combination of endowments and activities of self-decisive, independent and aware citizens*.". Sulla multidimensionalità della *smart city* si v. anche M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, cit., 859.

[59] *European Parliament- Directorate General Internal Policies*, Rapporto "*Mapping Smart Cities in the EU*", 2018. Relativamente alla gestione e alle caratteristiche del

Comunque, se già l'attuale ciclo di programmazione elaborato a livello di Unione europea negli anni 2014-2020 era mirato a delineare obiettivi tematici e interventi diretti alla loro realizzazione non settoriale al fine di potenziale l'integrazione fra realtà locali e territori, la programmazione per gli anni 2021-2027 subirà ulteriori modifiche, sostituendo la logica dei cosiddetti "undici obiettivi tematici" con il perseguimento di cinque obiettivi strategici.

Gli obiettivi in questione concorrono al fine di indirizzare l'Europa verso un'innovazione intelligente, improntata a canoni di coesione e sostenibilità mediante l'introduzione di ulteriori iniziative di sostegno agli Stati Membri[60]. Vengono individuati alcuni scenari possibili di sviluppo, che si riferiscono al raggiungimento di un insieme di indicatori di *performance* fissati a livello Europeo per il 2030: tali indicatori si riferiscono soprattutto agli ambiti di *smart environment* (ad esempio energia e risorse naturali), *smart mobility*, e parzialmente, *smart living* (per quanto concerne l'edilizia).

In conclusione, si riporta l'attenzione anche al fenomeno, di antica origine, concernente il progressivo spostamento della popolazione verso le città e nelle aree metropolitane (la cosiddetta urbanizzazione) con la necessità di garantire anche ai piccoli centri uno sviluppo sostenibile mediante l'implementazione di tecnologie efficienti, integrate e "*user friendly*" [61].

---

mercato dell'ICT è stato però rilevato che non è possibile analizzare direttamente il segmento di mercato della *Smart Community* poiché essa non è una concreta porzione con caratteristiche sue proprie, ma si può identificare come ramo ICT del più ampio Global Digital Market. Si prevedeva, però, già nel 2012, una crescita esponenziale dimensionata rispetto al mercato mondiale fruizione dei servizi collegabili al concetto di *Smart Communities*, partendo da una dimensione di 506 miliardi di dollari, stimata poi in 174 miliardi di dollari nel decennio fra il 2013 e il 2023. Ulteriori indicatori di *performance* vengono elaborati per raggiungere l'obiettivo Europa 2030.

[60] In aggiunta rispetto alle tradizionali "Strategie di sviluppo territoriale e locale", si v. T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2020, 87-120.

[61] I cosiddetti "piccoli comuni", ex l. 6 ottobre 2017, n. 158, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*, che all'art. 1, c. 2, stabilisce: "Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.", occupandosi di tracciare una lista

In ambito europeo, il perseguimento e la realizzazione della *smart city* si basa su un approccio che implica un ruolo attivo da parte dei pubblici poteri, prevedendo da parte degli organi di governo attività specifiche di indirizzo e programmazione, che consentono la partecipazione dei diversi attori per lo sviluppo innovativo delle realtà urbane, contrariamente a quanto si afferma in ambito statunitense il cui modello di *smart city* corrisponde essenzialmente alla logica economica e imprenditoriale dello stato facilitatore.

Tale approccio europeo alla *smart city* si colloca nella logica del dialogo intergovernativo proprio dell'Unione, la quale esprime indirizzi di *governance* e *soft law* poi realizzati dai singoli stati membri compatibilmente con i mezzi e le possibilità[62].

L'analisi del sistema delle *smart cities*, specie in riferimento all'ordinamento giuridico italiano, chiama in causa l'intero settore del governo del territorio, in mutamento sin dalle leggi di unificazione amministrativa.

Il raggiungimento del fine ultimo di sviluppo, adeguamento e crescita territoriale, va allora inizialmente perseguito proprio a livello urbanistico locale, laddove si notano i primi riferimenti normativi che possono costituire passaggi atti a rendere le città vero ed effettivo centro di relazioni che si creano, si incrociano, si intensificano[63].

La pianificazione urbana è oggi punto di incontro e di snodo per quanto concerne buona parte della disciplina relativa agli accordi fra privati e amministrazione, alla *governance* territoriale, ai rapporti economici e

---

di tipologie nelle quali tali enti locali devono rientrare per beneficiare di un finanziamento statale.

[62] Il modello europeo di *smart city* non può pertanto corrispondere a quello statunitense poiché non è vincolante, ma esprime un punto di rifetimento cui le città europee possono ispirarsi, nella logica del rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Sul punto. F. GASPARI, *Città intellgenti e intervento pubblico*, cit., 77. Per l'inquadramento della *smartness* come ecosistema di fattori di digitalizzazione e sostenibilità si v. C. DONOLO, T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. economica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, 193 ss.

[63] P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, cit., 30.

finanziari nella gerarchia dei diversi livelli di governo, ma anche l'attuazione delle politiche sociali[64].

La multidisciplinarietà del tema del governo del territorio, in particolare per quanto concerne la pianificazione urbana, si riflette anche nella metodologia della *smartness*: solo attraverso un utilizzo razionale ed efficiente degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale si può realizzare la finalità di perseguimento dell'efficienza in un'ottica di integrazione sovranazionale, analizzando le prospettive e le criticità del sistema pianificatorio stesso, che si vedranno.

2. La nozione di governo del territorio. Il riparto di competenze tra stato e regioni. L'evoluzione normativa dei principali strumenti urbanistici e delle relative funzioni. I differenti livelli di pianificazione.

Il "governo del territorio" è nozione costituzionale che si articola in diversi elementi, i quali investono tutti gli ambiti relativi alla *governance* delle aree territoriali a partire dalla pianificazione urbana sino ad arrivare alle politiche ambientali e allo sviluppo sostenibile.

Tale nozione è stata introdotta in Costituzione con la riforma del 2001, sostituendo il termine "urbanistica", prima presente nell'elenco delle materie di competenza legislativa delle regioni, alle quali era consentito emanare norme nell'ambito dei principi nazionali posti dallo Stato, sempreché esse non contrastassero con l'interesse generale o di altre regioni[65].

[64] Anche nell'ambito del perseguimento degli obiettivi posti a livello europeo, il territorio e la città ricoprono un ruolo chiave di coesione "economica, sociale e culturale" e lo sfruttamento delle loro potenzialità si considera ai fini di uno sviluppo armonioso e sostenibile, attuabile tramite il consapevole impiego delle risorse, v. P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, cit., 31.

[65] Art. 117 Cost., antecedente alla riforma costituzionale attuata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Il termine urbanistica - cui erano ricondotte unicamente le attività che riguardanti l'assetto e la regolazione edilizia dei centri abitati[66] - ha subìto, sin dalla prima legge nazionale sul tema[67], un progressivo allargamento semantico dei propri confini, di cui il legislatore ha via via tenuto conto.

Nella prima formulazione normativa era emerso che la definizione di urbanistica come mera regolazione edilizia degli agglomerati urbani fosse troppo restrittiva poiché, da un lato, essa si poneva l'obiettivo di disciplinare lo sviluppo urbanistico "in genere[68]" del territorio ma, dall'altro, veniva affidato al piano territoriale il compito di pianificazione di "coordinamento[69]".

L'urbanistica è stata definita come "un'invenzione dei Comuni[70]", ossia come l'esito del compito dell'ente comunale di provvedere alla cura pubblica per l'assetto e la fruizione del centro abitato.

A partire dalla riforma costituzionale del 2001, con l'entrata in vigore delle diverse normative che hanno arricchito il panorama della regolamentazione del governo del territorio, il comune ha perso il suo ruolo di impulso in riferimento all'urbanistica, rispettando sostanzialmente le indicazioni regionali e spostando il punto focale

---

[66] G. SCIULLO, voce "*Urbanistica"*, in *Dizionario di diritto pubblico* (dir. da S. Cassese), Giuffrè, Milano, 2006, 6116; v. Corte Cost., 8 luglio 1958, n. 58, in cui si afferma che: "l'urbanistica è quel complesso di norme che regola 'l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere' (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1), e che, snodandosi attraverso i piani territoriali di coordinamento (art. 5 e segg.), i piani regolatori generali (art. 7 e segg.), i piani regolatori particolareggiati (art. 13 e segg.) giunge, come a punto terminale, a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (art. 31 e segg.), dettando anche le direttive alle quali si deve ispirare, nel campo della edilizia, la potestà regolamentare dei comuni (art. 33)"; in oltre si riteneva che l'urbanistica in senso proprio, come sopra intesa, dovesse essere ben distinta dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme, cioè "quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze", Corte Cost., 24 luglio 1972, 141.

[67] L. 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*.

[68] Art. 1, c. 1, l. 1150/1942, cit.

[69] Art. 5, l. 1150/1942, cit.

[70] E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI E P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 125.

delle vicende istituzionali su questo tema dalla prospettiva generale alla risoluzione di problemi specifici della città[71].

Anche la giurisprudenza amministrativa aveva però rilevato che l'ordinamento giuridico presentava una linea ampliativa dell'oggetto della materia urbanistica[72]: gli aspetti la cui regolamentazione veniva ricondotta a tale disciplina comprendevano funzioni amministrative che hanno portato ad includere quanto relativo alla conoscenza, normazione e gestione delle "operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo"[73], con ciò identificando tutti gli aspetti dell'uso del territorio.

Successivamente perciò l'urbanistica venne identificata con la "panurbanistica[74]", ad essa attribuendosi tutte le funzioni che riguardavano la disciplina dell'uso del territorio dall'aspetto conoscitivo, a quello di salvaguardia del suolo e alla protezione dell'ambiente. La giurisprudenza, che avallò tale interpretazione, sottolineò la funzione ordinatrice dell'urbanistica, demandata alla finalità di rendere compatibili gli usi e le trasformazioni del suolo nei modi e nei tempi previsti, nella porzione spaziale considerata[75].

Tuttavia, anche in riferimento al periodo antecedente al 2001 e nonostante l'eaborazione della nozione di panurbanistica, essa non venne mai assimilata alla disciplina relativa al paesaggio e, dunque, pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica restarono caratterizzate da obiettivi e finalità distinte, da ricondurre alla tutela dei valori estetico-culturali in riferimento alla prima e, per la seconda, alla gestione del territorio a fini economico-sociali[76].

---

[71] E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, cit., 132.

[72] Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 1981, n. 249: si precisa, nel caso di specie, che la pianificazione urbana è capace di ricondurre in sé ogni interesse insistente sul territorio ad eccezione di quello paesaggistico, che deve essere oggetto di accertamenti specifici.

[73] E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, cit., 128.

[74] Art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; G. SCIULLO, voce "*Urbanistica"*, cit., 6116.

[75] *Ex* multis: Corte Cost, 27 giugno 1986, n. 151.

[76] Si v. quanto affermato dalla Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379, in cui si sostiene che il concetto tradizionale di paesaggio ha subìto un'evoluzione verso un allargamento dell'area della tutela riferibile al complesso dei valori inerenti al territorio, con il conseguente intrinseco collegamento di paesaggio e di strutture urbane (edilizie, sociali, produttive) e allargamento della disciplina urbanistica (secondo la funzione attribuita già dall'art. 80, d.P.R. 616/1977, cit.), che le attribuiva

Inoltre, a seguito dell'ampliamento del concetto di urbanistica e della concezione di paesaggio, a livello pianificatorio è stato fornito il fondamento normativo della disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali[77], verificandosi così una sorta di effetto integrativo per il quale i valori paesaggistico-ambientali vengono tutelati anche attraverso la pianificazione urbanistica. In particolare, è stato disposto che è compito delle regioni sottoporre ad una specifica regolamentazione d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio di competenza, mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali che tengano in specifica considerazione i valori paesistici ed ambientali[78].

È stato affermato che, sebbene la nozione di urbanistica si riferisca ad una pluralità di funzioni e relazioni inerenti all'aggregato urbano e il rapporto con il territorio, una delle sue principali accezioni resta comunque quella della razionale strutturazione delle componenti urbane, da cui deriva la centralità del momento della previsione e della pianificazione dell'assetto del territorio[79].

La pianificazione urbanistica si identifica quindi come forma ordinaria e necessaria di organizzazione del territorio che prevede l'intervento, determinante, della P.A.[80].

Sino agli anni quaranta del secolo scorso, la pratica della pianificazione urbanistica in Italia era legata a singole iniziative avviate e sostenute dalle città più importanti, che elaboravano in prevalenza piani di espansione.

---

una funzione di protezione ambientale accanto a quella originaria di assetto e di sviluppo edilizio dei centri abitati, ma comunque le due discipline sono rimaste ontologicamente distinte, in linea di principio, per diversità di obiettivi.

[77] Art. 5, l. 29 giugno 1939, n. 1497, "Protezione delle bellezze naturali"; art. 2, r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, "Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939 =XVII, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali".

[78] Ex art. 1*bis*, d.l. 1985, n. 312, "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", nonché Corte Cost., n. 379/1994, cit.

[79] M. PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1966, 8.

[80] C.E. GALLO, Prefazione, in G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*, Libreria dello Stato, 2004.

Alcune esperienze rilevanti, come ad esempio il Piano regolatore della città di Roma del 1931, hanno determinato la sperimentazione di strumenti normativi e procedurali, contribuendo all'attuazione della stagione pianificatoria a partire dall'individuazione dei problemi e delle potenzialità delle trasformazioni urbane[81]. Proprio al medesimo decennio, peraltro, risale l'introduzione di due leggi volte a tutelare il patrimonio culturale ed ambientale del paese[82]: fra il resto, tali normative prevedevano l'utilizzo, per la prima volta, del Piano paesistico come strumento di pianificazione finalizzato espressamente alla tutela di particolari beni paesistici nonchè al controllo delle trasformazioni interessanti questi ultimi.

Mentre in origine la funzione di pianificazione spettava ai comuni e allo Stato, secondo l'articolazione del Ministero per i Lavori Pubblici[83], il quadro odierno del riparto di competenze fra i soggetti pubblici competenti in tema di gestione del territorio risulta mutato, in particolare con l'introduzione dell'art. 114 Cost. che ne ha ampliato la categoria[84].

---

[81] M.C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istiruzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, cit., 677 ss., che tratta anche dell'evoluzione storica.

[82] L. 1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico*; L. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, art. 1, c. 5: "Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco, è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione. Contro il piano territoriale paesistico gli interessati di cui all'art. 3, hanno facoltà di ricorrere nel termine e agli effetti di cui al terzo comma del precedente articolo." Naturalmente, l'ambito di tutela, conformemente alla cultura dell'epoca, verteva unicamente al valore estetico di oggetti e luoghi, opportunamente classificati in speciali elenchi.

[83] F. SALVIA, *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. 1, cit., 529.

[84] E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 139 ss., disponibile online; G. DEMURO, *A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 127 ss., disponibile online.

L'evoluzione della pianificazione in Italia ha avvio con l'entrata in vigore della Legge Urbanistica fondamentale[85], la quale riconosce ed introduce a livello nazionale il sistema organizzativo dei piani urbanistici ma, anche in precedenza, a partire dalle leggi di unificazione amministrativa, si rileva la presenza dell'indicazione da parte del legislatore di predisporre un Piano Regolatore e un Piano di Ampliamento per tutti i comuni con una popolazione pari o superiore alle 10.000 unità[86].

La legge del 1865 considerava la disciplina urbanistica come limite alla proprietà privata, nel tentativo di comporre un disegno unitario del territorio, apportando, nel frattempo, notevoli deroghe alle varie prerogative connesse con il diritto di proprietà e considerate allora potenzialmente e astrattamente illimitate[87].

La normativa separava distintamente il Piano regolatore da quello di ampliamento e attribuiva al primo il compito di riordinare l'esistente, perseguendo l'obiettivo di rendere salubre l'ambiente urbano, mentre il secondo era considerato solo da attuare eventualmente, qualora venisse dimostrata la necessità di estendere l'abitato[88].

I provvedimenti, anche eccezionali, e le normative regionali elaborate dal legislatore al fine di rendere effettive le disposizioni relative ai piani

---

[85] L. 1150/42, cit.

[86] Artt. 86/94, capi V-VI, Titolo II, L. 25 giugno 1865, *Espropriazioni per causa di utilità pubblica*, n. 2359; i piani urbanistici vengono anche definiti come "espressione della profonda crisi istituzionale e giuridica che attraversa l'ordinamento contemporaneo", essi sono "frutto di una continua giustapposizione di normative molto differenziate" ma risentono della mancanza di una "rielaborazione dell'assetto complessivo" del quadro del governo del territorio, v. R. LA BARBERA, voce *Piani urbanistici*, in S. CASSESE (dir. da), *Diz. di Dir. Pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4290.

[87] Per tutti, G. PAGLIARI, M. SOLLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione*, in G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, vol. II di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 257; la distinzione disciplinare fra la storia delle città e quella delle proto-vicende urbane, infatti, si colloca a partire dalla seconda metà del XIX secolo in poi, in quanto in tale periodo si fissano pratiche giuridiche di pianificazione quali quelle di azzonamento, di suddivisione in lotti e la disciplina delle destinazioni e tipologie stradali, E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 143 s.

[88] E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 146.

generali non perseguirono, però, il fine di uniforme ed ordinato sviluppo delle aree urbane e della loro pianificazione e fu solo con l'entrata in vigore della Legge Urbanistica che venne identificato nel Piano Regolatore Generale lo strumento giuridico di pianificazione obbligatorio a livello nazionale[89].

Tutto il territorio, quindi, è soggetto alla regolazione dei poteri pubblici, al fine di assicurarne la funzione sociale come luogo di vita della comunità e a prescindere dai caratteri e dalla categorizzazione delle componenti delle diverse porzioni che caratterizzano lo stesso: tale considerazione ha condotto all'affermazione per la quale l'autorità amministrativa può incidere direttamente - mediante l'attività pianificatoria a contenuto generale o settoriale - sull'esercizio del diritto di proprietà dei singoli sui beni giuridici che insistono sul territorio oggetto di regolazione, come costituzionalmente previsto nella tutela dell'interesse pubblico[90].

La legge urbanistica del 1942, emanata per determinare quali fossero le regole atte a garantire una corretta disciplina della gestione del territorio, dimostrò che la dottrina urbanistica - definitivamente affrancandosi dal trattare il solo tema dell'apposizione dei limiti alla proprietà privata e delle espropriazioni - era approdata ad un'autonomia di contenuti, dapprima soltanto volti alla mera utilizzazione economica del territorio ma che avrebbe poi portato a rilevare come il territorio

[89] Si consideri che la redazione di piani urbanistici che seguissero le direttive nazionali non fu copiosa e, fra i pochi strumenti adottati, quasi tutti si discostarono dalle previsioni legislative e anticiparono tematiche e problemi che avrebbero caratterizzato periodi successivi, E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit 147.

[90] Il rapporto fra la pianificazione urbanistica e il diritto di proprietà è stato controverso. Molti Autori hanno trattato il tema della limitazione all'esercizio del diritto di proprietà individuale, con attenzione al tema della "funzione sociale" della proprietà, ex art. 42 Cost. Si v. fra gli altri: V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze di mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, 11 ss. Inoltre, C. SALVI, *Proprietà privata e funzione sociale*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, cit., 89 ss. si interroga sul rapporto fra la funzione sociale della proprietà e l'applicazione dei principi e del diritto europeo.

fungesse da snodo e catalizzatore dei diversi interessi coesistenti in una determinata area[91].

La disciplina dei piani risponde a finalità organizzative e di tutela della sicurezza, anche dal punto di vista igienico-sanitario[92] e ha posto le proprie basi su due principi generali: il primo, storico e già richiamato, relativo alla limitazione del godimento e dell'utilizzo incondizionato della proprietà del bene e il secondo, concernente invece la volontà del legislatore di ricondurre e riordinare l'ambito di esercizio dei poteri privati e degli interventi degli stessi sul territorio all'interno della figura del piano urbanistico [93].

Tali principi dimostrano che soltanto attraverso la previsione di una normativa organica prevista a livello nazionale l'urbanistica, intesa in senso ampio, ha posto le basi della disciplina del governo del territorio come ancora oggi è inteso[94].

A partire dall'ultimo decennio del XX secolo, però, le esigenze dell'urbanistica moderna hanno spinto la legislazione regionale a modificare la normativa relativa al contenuto del piano regolatore, prevedendo, in discontinuità rispetto alle previsioni legislative precedenti, la divisione dello strumento in due provvedimenti autonomi e distinti al fine di distinguere la fase di pianificazione strategica da

[91] M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, BUP, Bologna, 2015, *passim*; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.

[92] Sul punto v. quanto già considerato in relazione alla L. 2359/1865; la pianificazione implica una difficile considerazione di essa dal punto di vista giuridico, in quanto si presenta come fattispecie astratta caratterizzata da grandi cariche ideologiche legate, *in primis*, alle trasformazioni sociali e politiche che interessano un territorio in un determinato periodo storico. Per analizzarla giuridicamente è necessario mantenerla vincolata al regime politico e alla formula politica che quel regime impone ed è solo a seguito della diffusione del termine "pianificazione" in una pluralità di settori che ha acquisito, nei termini che interessano, evidenza giuridica come "modalità d'azione dei pubblici poteri", v. M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (dir. da), *Diz. di Dir. Pubblico*, cit., 4298.

[93] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, 51.

[94] E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 148.

quella di attuazione concreta delle misure stabilite: il piano strutturale e quello operativo[95].

Il tema è, però, più in generale collegato al coordinamento, da parte dell'amministrazione, dello spazio pubblico, che risente del policentrismo strutturale attorno al quale gravitano tutt'ora le città italiane e che emerge dai modelli di pianificazione del territorio delle singole realtà locali[96].

Se tradizionalmente il sistema pianificatorio risultava poco articolato e, sostanzialmente, ascrivibile a due soli livelli, il piano territoriale di area vasta e quello comunale (ossia urbanistico) con il relativo vincolo di conformità del secondo verso il primo, nella prassi è sempre emersa notevole conflittualità[97]: la necessaria valutazione in ordine alla richiamata conformità degli strumenti urbanistici comunali avveniva in ambito statale e successivamente regionale ma, a causa dell'inesistenza in fatto del piano di area vasta, si è sempre rilevata un'illimitata discrezionalità in riferimento all'approvazione dei piani comunali elaborati nel periodo post-unitario[98].

---

[95] In qualche caso i due piani sono integrati anche dal regolamento urbanistico, v. per tutti, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 145; E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico (linee di tendenza della legislazione regionale)*, CEDAM, Padova, 1987

[96] V. MELE, *Le relazioni tra i livelli di pianificazione urbanistico-territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, 319.

[97] Tradizionalmente, al piano veniva attribuita natura di mero atto amministrativo semplice, distinto in due fasi procedimentali, di approvazione e di competenza, dunque, di due distinte autorità: la prima fase, tutt'ora attribuita agli organi comunali e, la seconda, affidata alla competenza regionale, che consisteva nel controllo di quanto stabilito dal Comune e operava, un tempo, come condizione sospensiva rispetto alla precedente. Pertanto, se da un lato la disciplina positiva del Piano Regolatore Generale posta nel corso del XX secolo è rimasta pressochè priva di sostanziali modifiche sino a pochi anni or sono, dall'altro lato va detto che sensibili mutamenti si sono rilevati in merito alla natura di tale atto e al procedimento di approvazione, il quale ha visto un notevole ridimensionamento, ad esempio, del principio della codeterminazione del contenuto del piano da parte di comuni e regioni.

[98] In tale periodo storico, si noti come la creazione della "città moderna", tramite l'approvazione degli strumenti pianificatori, sia ruotata attorno alla costruzione di grandi opere e infrastrutture pubbliche, certamente consolidando la tecnica urbanistica, giunta poi sino alla modernità, e altresì dimostrando che l'obiettivo posto era quello di equilibrare il razionale ampliamento oltre "i limiti delle marginature storiche" con le esigenze di "restituzione di decoro e salubrità" all'abitato esistente, E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 147.

La *ratio* sottesa alla Legge Urbanistica del 1942 era, comunque, imperniata sul concetto della gerarchia fra gli strumenti di pianificazione sino ad allora esistenti: dunque, come detto, oltre all'estensione del sistema dei piani a tutto il territorio dello Stato, la volontà del legislatore si dimostrò essere quella di fissare un sistema di gradazione "a cascata[99]" degli interessi pubblici e degli stessi strumenti pianificatori, ponendo come generale quello relativo all'ordinato e programmato uso del territorio e via via specificandolo sino ad arrivare al perseguimento dello stesso in ambito comunale.

Il territorio assurge, in tal modo, a terminale del bilanciamento fra le diverse e gerarchicamente ordinate istanze di trasformazione, programmazione e tutela e, in tale sistema graduato, il P.R.G., esteso a tutto il territorio nazionale, ha rappresentato il prodotto innovativo della prospettiva di pianificazione puntuale che si voleva perseguire.

L'impostazione delle esperienze originarie della pianificazione implicava lo svolgimento da parte della P.A. di un procedimento autoritativo e vincolante di conformazione alle disposizioni costituzionali di tutte le attività in oggetto - specie nel caso di interessi statali di tipo economico - ma, attualmente, tale impostazione ha lasciato spazio ad una pianificazione e programmazione differente che identifica in queste un fattore di mediazione, un *modus* di svolgimento dell'attività amministrativa in settori delicati dell'ordinamento

[99] Ampia giurisprudenza sul punto ha affermato la piena discrezionalità dell'amministrazione pubblica nella pianificazione urbanistica, *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 10 marzo 2021, n. 2356, in cui si è affermato che le scelte relative al mutamento della destinazione d'uso non sono "nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione."; sulla discrezionalità dei pianificatori, F. SAITTA, *Goveno del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2018, 421 ss.

giuridico che chiamano in causa proprio la combinazione di numerosi interessi contrapposti[100].

La Legge Urbanistica è rimasta però di fatto inapplicata per tutto il periodo bellico e, di conseguenza, al momento dell'approvazione e dell'attuazione dei primi piani regolatori la realtà territoriale aveva mutato aspetto, mostrando così i primi *deficit* di uno strumento innovativo ed efficace nella previsione, ma arretrato rispetto alla realtà del contesto[101].

Comunque, se da un lato la nozione di urbanistica era superata nel suo significato di insieme di istituti e strumenti giuridico-amministrativi eterogenei per regolare la localizzazione nonché gli insediamenti umani e i loro caratteri[102], dall'altro emergeva l'esigenza di sviluppare un metodo organico di regolamentazione del territorio, perseguendo un sistema coerente, programmato e ordinato, formato da connessioni reciproche e diversi livelli di attuazione, cioè, sostanzialmente, un piano[103].

Tutto ciò premesso, come detto, è stato rilevato che nei primi decenni di applicazione della Legge Urbanistica nazionale i territori che adottarono un piano sottoposto all'approvazione delle strutture ministeriali furono assai pochi e, pertanto, il momento di passaggio viene identificato con l'istituzione delle regioni e l'annesso trasferimento in capo alle stesse delle funzioni in materia urbanistica[104].

---

[100] M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, cit., 4300; R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, 429 ss.

[101] Per una ricostruzione storica della disciplina urbanistica e sugli interventi della Corte Costituzionale sul tema del rapporto fra pianificazione e proprietà privata, v E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit. 149 ss.

[102] G.G. FLORIDIA, *La teoria delle figure pianificatorie: profili di metodo*, in G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, cit., 13 ss.

[103] G.G. FLORIDIA, *La teoria delle figure pianificatorie,* cit., 13.

[104] E. BOSCOLO, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale - Il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali. Volume I - L'evoluzione storica*, Giappichelli, Torino, 2017, 77 ss.; si ricorda la sentenza della Corte Cost., 24 luglio 1972, n. 141, nonché l'art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, secondo il quale "Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono 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."

In tale periodo si collocano le leggi urbanistiche di prima generazione, sviluppatesi nell'ottica della già richiamata panurbanistica[105].

Tali leggi regionali si affrancavano dal modello di pianificazione sancito dalla Legge del 1942, per ricomprendere una serie di altri obiettivi di tutela, al di là dell'ordinato sviluppo della compagine urbana, in conformità con le modifiche che, dal punto di vista normativo, stavano caratterizzando la disciplina.

Il riferimento va alla cosiddetta legge-ponte del 1967[106], così notoriamente denominata proprio per la sua funzione di collegamento ed apertura verso una nuova disciplina, inserita in una normativa organica contenente modifiche urgenti e transitorie. Di fatto, tale norma ha introdotto l'obbligo del rispetto degli *standards* urbanistici[107],

---

[105] E. BOSCOLO, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale - Il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali. Volume I - L'evoluzione storica*, cit., 78.

[106] L. 6 agosto 1967, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.* La legge-ponte ha sistematizzato quanto previsto in precedenti discipline giuridiche, le quali hanno contribuito alla formazione degli istituti e dei principi che avrebbero in seguito caratterizzato il diritto urbanistico. Tra queste: l. 27 ottobre 1951, n. 1402, *Modificazioni al decreto legislativo 1 marzo 1945, n. 154, sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra*; l. 3 novembre 1952, n. 1902, *Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori*; l. 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare*; l. 29 settembre 1964, n. 847, *Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167*; l. 5 luglio 1966, n. 517, *Modifica alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sulle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori e nuove norme sull'applicazione delle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei programmi di fabbricazione.*

[107] Gli *standard* generali o di salvaguardia limitano l'attività costruttiva in assenza degli strumenti urbanistici generali, quelli urbanistici quantitativi sono volti ad orientare le scelte urbanistiche per garantire infrastrutture e servizi di rilevanza collettiva. Ad essi, si aggiunge la previsione della necessaria licenza edilizia obbligatoria per procedere ad attività costruttive, in particolare ex art. 10 l. 765/1967, cit., che ha previsto la sostituzione dell'art. 31, l. 1150/1942 con il seguente: "Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco. Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono. […] La concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni

strettamente correlati proprio con la zonizzazione in aree omogenee, sulla base della particolare destinazione funzionale urbanistica, delle caratteristiche strutturali ed edilizie che gli immobili collocati in quel comparto devono possedere dal punto di vista architettonico o, ancora, a seconda della dotazione di servizi e infrastrutture[108].

La zonizzazione configura, in ambito nazionale, una tecnica pianificatoria che ispira la redazione e l'esecuzione dei piani urbanistici, i quali sin dal 1968 è previsto che assegnino, appunto, alle diverse porzioni di territorio una specifica disciplina d'uso[109].

Le origini della zoninzzazione vengono fatte risalire alla pratica dello *zoning*, diffuso oltreoceano a partire dall'adozione della Costituzione

---

oggetto della licenza. […] Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione. […] L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze in contrasto con le previsioni stesse, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio."

[108] Si richiama la distinzione secondo la quale la destinazione d'uso "urbanistico" e quella d'uso "edilizio" indicano, rispettivamente, l'espressione della zonizzazione funzionale e l'articolazione infrastrutturale, concretamente realizzabile in ciascuna zona. Le due tipologie di destinazione d'uso si ritiene siano legate da un "rapporto di continenza", ovverosia che l'una contiene l'altra, che ne è corollario (anche logicamente, una volta precisata la destinazione funzionale caratterizzante di una determinata porzione di territorio, vengono nella stessa identificati gli usi possibili, disciplinati dalle norme di attuazione dello strumento di piano, da M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, cit., 971.

[109] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 51. Le prescrizioni in tema di zonizzazione hanno poi dato luogo al dibattito sulla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso ha in particolare riguardato i mutamenti di tenore urbanisticamente rilevante. Sul punto, si rinvia al cap. III. Sinteticamente, qui si consideri che, con tale locuzione, si vogliono indicare i mutamenti giuridicamente rilevanti, come previsti dall'art. 23*ter*, T.U. Edilizia, e dunque assoggettati al regime abilitativo, da M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, cit., 971. Si afferma che, altrimenti, "provocatoriamente, si potrebbe persino sostenere che, al di fuori dei mutamenti di destinazione d'uso giuridicamente rilevanti, non abbia nemmeno senso discutere di attività edilizia strettamente intesa, quanto, piuttosto, di mera attività di uso del territorio, che non ne contempla alcuna sensibile trasformazione", *Id*, che richiama P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2016, 119, e A. CROSETTI *La disciplina dell'attività edilizia tra norme regolamentari e norme tecniche*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 3, 2016, 165 ss.

degli Stati Uniti d'America[110]: il riconoscimento e la tutela del diritto di proprietà statunitense, in bilanciamento con le discipline locali relative agli usi del suolo, hanno portato all'emanazione della prima legge americana sullo *zoning*, pratica che - sebbene applicata sin dalla fine dell'Ottocento - è stata esplicitamente prevista solo all'inizio del secolo scorso[111]. Lo *zoning* - improntato sulla definizione per ogni lotto e isolato del massimo volume edificabile consentito - stabiliva anche le altezze massime e le distanze minime di ogni edificio e la Suprema Corte americana più volte è intervenuta per richiamare l'importanza del principio di uguaglianza poiché proprio le prime ordinanze americane sulle zonizzazioni avevano prodotto forti effetti discriminatori essendo utilizzate con intenti di palese esclusione sociale[112].

I profili originari della pratica dello *zoning* qui sinteticamente richiamati sono stati assimilati nella zonizzazione, metodologia di pianificazione che nel nostro ordinamento giuridico è stata caratterizzata da elementi di razionalità - e, con il passare del tempo, rigidità - nell'elaborazione dei piani urbanistici[113].

A partire dal momento dell'assegnazione della zona e in coerenza con l'insediamento ivi consentito, vengono altresì fissati indici e parametri per l'attività costruttiva, nonché le prescrizioni relative alle trasformazioni immobiliari, sino ad arrivare alla totale immodificabilità del territorio[114].

---

[110] Costituzione degli Stati Uniti d'America, 17 settembre 1787 e successivi emendamenti: in particolare si richiama il V emendamento, ultimo periodo "[…] nor shall private property be taken for public use without just compensation."

[111] La prima applicazione dello *zoning* risale alla regolazione della città di Modesto, California, 1885, ma la prima legge americana sul tema è la Zoning Resolution, adottata per la città di New York nel 1916. Si v. anche G. PAGLIARI, M. SOLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2015, 283 ss.

[112] B. GIULIANI, La nozione costituzionale di "governo del territorio": un'analisi comparata, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 285 ss.

[113] P. STELLA RICHTER, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2-3, 2001, 387 ss.

[114] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 111; nella prassi, i parametri edilizi vengono stabiliti e inseriti nella normativa d'attuazione del piano, le cosiddette NUEA. Il riferimento normativo è al D.M. 2 aprile 1968, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricanti e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e*

Tale procedimento di zonizzazione strutturale è, però, presupposto alla zonizzazione di tipo funzionale, cioè quella prerogativa per la quale, come si diceva, l'amministrazione pubblica ha il potere di stabilire in quale parte più o meno omogenea o ampia del territorio di riferimento sia consentito esercitare quel determinato tipo di uso. In sostanza, agendo in tal modo, il pubblico potere si assume il compito di incidere non solo sulla quantità, ma anche sulla qualità delle attività umane con ripercussioni non solo dal punto di vista sociale, ma anche economico[115].

Specie nel caso della legislazione regionale, è emersa inoltre la tendenza, registrabile a tutt'oggi, di accompagnare la pianificazione urbanistica con il dettaglio delle misure che, nella pronta attuabilità della scelta di destinazione d'uso, integrano il piano con la sua programmazione[116].

Tra i rapporti nei quali si articola la relazione fra territorio e collettività, uno è quello che considera i poteri che lo Stato attribuisce agli enti esponenziali perché assicurino una relazione proficua fra popolazione

---

produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n.765.

[115] Parte della dottrina aveva indicato a fondamento del potere pianificatorio della P.A. proprio l'art. 41 Cost., nella parte in cui pone limiti alla libertà di iniziativa economica a favore dell'utilità sociale, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 111 ss. In stretta connessione, naturalmente, si pone l'art. 42, c. 3, Cost., per il quale, come noto, "la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale". Sul tema dei limiti alla libertà economica e sull'utilità sociale ex art. 41, c. 3, Cost., si richiama anche M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2008, 123.

[116] Come ricorda G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010, 20, il tema della programmazione in ambito pubblico è stato oggetto di dibattito scientifico sin dagli anni Trenta del X secolo, in particolare nel periodo di trasformazione degli anni '70 con l'introduzione delle regioni: ad esso si ricollegano le riflessioni su un sistema di economia capitalista, ma si è detto che era necessario un ampliamento della prospettiva di studio per consentire di cogliere il fenomeno nella sua complessità, dacchè sono derivati tutti i ragionamenti relativi al rapporto con il governo del territorio, che hanno sottolineato come i termini programmazione e pianificazione fossero in concreto usati in modo diversificato, nonostante la "sinonimia non solo sotto il profilo semantico, ma altresì normativo". Si riprende, infatti, M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 629.

e spazio insediativo nella realizzazione della pianificazione urbana, intesa come razionale gestione del territorio e vigilanza sull'attività edilizia[117].

L'interesse giuridicamente qualificato alla salvaguardia del territorio e ad una sua corretta pianificazione ha valore sia rispetto alla comunità che lo popola, ma anche all'esterno, potendo l'ente territoriale farsi portatore in via continuativa, innanzi al giudice, "di interessi diffusi radicati nel proprio territorio che fanno capo ad una circoscritta e determinata popolazione residente"[118].

In dottrina si è già lungamente dibattuto sulla questione relativa alla personalità giuridica di diritto pubblico degli enti territoriali, e in particolare in riferimento alla tesi del territorio quale bene comune, si riporta all'attenzione la questione se l'ente esponenziale sintetizzi in sé gli interessi della collettività, sovrapponendosi ad essa, o se questa possa farsi portatrice di interessi autonomi e titolare di situazioni giuridiche soggettive protette[119].

In tal senso intesa la pianificazione urbanistica, emerge la differenza rispetto allo strumento del programma, in quanto a tale termine si

---

[117] V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, www.labsus.org, 2019, 24.

[118] Così per tutti, Cons. Stato, sez. V, 2008, n. 1725 e, in particolare, V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, cit., 25.

[119] Per tutti V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, cit., 27: si rimanda, di fatto, al tema dell'azione popolare innanzi al giudice amministrativo. Per l'analisi della nozione di bene comune si rimanda alla trattazione del cap. 2. L'ampio dibattito sul concetto di bene comune in dottrina P. STELLA RICHTER, *I beni comuni, in Diritto amministrativo e società civile. Volume II – Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bononia University Press, Bologna, 2019; S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in *Munus*, 1, 2018, 47 ss; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2018; C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 2, 2014, 129 ss. Più diffusamente, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2014. Il dibattito sui *commons* nasce in ambito internazionale e specialmente in termini economici, poiché si intendono beni comuni tutti quelli esposti all'uso da parte della collettività e, dunque, suscettibili di esaurirsi. Si rimanda a G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in *Science*, 162, 1968, 1243 ss. e E. OSTROM, *Governing the commons*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 1990, 15 ss.

attribuisce un significato più generico, indicando l'enunciazione particolareggiata di quanto si intende mettere in pratica, predisponendo e indicando la sequenza delle azioni e delle fasi operative da percorrere nel tempo per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Quindi, mentre il piano consiste in un modello d'assetto da realizzare, il programma si riferisce essenzialmente alla predisposizione di una sequenza di azioni per un determinato fine.

Ancora differente dal piano e dal programma è il progetto urbanistico che pare consistere nell'elaborazione di un modello di assetto urbano, che può interessare parti di territorio e di intervento, accompagnato da azioni, strumenti ed elaborati finalizzati a prefigurare la forma di quanto sarà realizzato[120].

In estrema sintesi, dunque, il piano tratta la forma fisica del territorio negli aspetti generali e simbolici, riferiti alle funzioni insediate o da insediare o alla struttura territoriale mentre il programma urbanistico stabilisce la l'attuazione degli interventi, anche dal punto di vista della tempistica e del rapporto le attività economiche, e il progetto urbanistico prefigura la forma urbana in modo diretto e approfondito a più scale di intervento.

Richiamate le specificità delle definizioni sopra esposte, le delimitazioni concettuali tra piano, programma e progetto non sono comunque rigidamente definite ed esclusive. Nella prassi, cioè, un piano urbanistico può contenere previsioni e procedure caratteristiche di un programma, o anche elaborati ed approfondimenti tipici di un progetto, così come un progetto contiene cenni o elementi di pianificazione generale, ovvero un programma che ne definisca il percorso di attuazione nel tempo. Anzi, alcuni strumenti urbanistici devono comprendere per disposizione di legge contenuti che sono al contempo di carattere pianificatorio, programmatico e progettuale.

[120] Il riferimento alle molteplici scale di intervento varia dalla prefigurazione delle singole componenti sino alla struttura generale dell'insediamento, al fine di consentire la comprensione piena della configurazione spaziale, e azioni esecutive da sviluppare per la sua concreta costruzione.

Al fine di meglio comprendere la finalità operativa della pianificazione e per svolgere un ragionamento sul tema della funzione amministrativa svolta dalla pianificazione stessa, sinteticamente si richiamano di seguito alcuni dei principali strumenti a disposizione degli enti locali nella regolazione e gestione del territorio di riferimento.

Punto di partenza per consentire di formare un quadro complessivo della strumentazione urbanistica è la considerazione per la quale la natura giuridica degli strumenti di pianificazione urbana va ricercata ponendo l'attenzione sulla loro funzione e sul relativo ambito di applicazione[121].

La prima distinzione che si prospetta a livello di strumentazione è quella avente ad oggetto il criterio dimensionale, poiché, come noto, esistono i piani di area vasta e i piani di livello comunale, a cui si sono aggiunti, nel 2014, i piani strategici adottati dalle Città metropolitane.

Questi ultimi sono strumenti che si contraddistinguono per il compito di fornire al territorio prospettive di sviluppo strategico, coordinando i singoli ambiti comunali e locali.[122]

La normativa stabilisce che il piano strategico triennale del territorio metropolitano costituisce un atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi territorio di riferimento, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, a seconda delle singole specificità. All'area vasta compete la pianificazione territoriale generale, dunque, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità, predisponendo anche la fissazione di vincoli e obiettivi alle attività e

[121] Si ricorda come la pianificazione si prefiguri la funzione di regolamentare l'assetto del territorio nei suoi usi potenzialmente trasformativi, intendendo con tale espressione non solo quelli che modificano il suolo o quanto vi è costruito (sopra o sotto che sia), ma anche la attività che si svolgono: perciò pare appropriata all'utilizzo anche l'espressione francese *aménagement du territoire,* S. CIVITARESE MATTEUCCI e M. D'ANGELOSANTE, *La conformazione dei suoli*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, cit., 478.

[122] Art. 1, c. 2 e c. 3, l. 56/2014, cit. Il rimando è altresì all'art. 117, c. 2, lett p), Cost.

all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano[123].

Emerge, peraltro, a tale proposito la prima criticità del sistema di pianificazione urbanistica "a cascata": quanto previsto dai piani adottati dalle Città metropolitane ha il compito non solo di dar conto di quanto previsto e sviluppato dai singoli comuni afferenti a quel determinato territorio, ma fornisce anche indicazioni alle quali, essendo i piani comunali collocati in posizione sottordinata, devono confermarsi.

La precisazione secondo la quale il piano metropolitano debba assumere la caratteristica della rilevanza strategica per portata ed impatto è stata inserita dal legislatore del 2014 in coerenza con il pericolo rilevato sulla base del fatto che una mera sostituzione del piano provinciale di coordinamento con quello metropolitano avrebbe confermato le criticità della pianificazione di area vasta[124].

Infatti, la possibilità per il livello metropolitano vincoli e obiettivi relativi all'attività e alle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano – ad esempio in materia di infrastrutture, reti e servizi – pare evidenziare come il legislatore abbia voluto evolvere ed integrare il contenuto della pianificazione di area vasta, pianificazione considerata, per l'appunto, prettamente di coordinamento[125].

Si ricorda, però, che non solo la regolamentazione dei piani di area vasta è successiva rispetto a quella dei piani comunali, con annesse difficoltà di adattamento dei primi e di efficace incisività dei secondi, ma gli stessi devono essere sottoposti ad un costante aggiornamento che, come già

[123] Art. 1, c. 44, lett. a) e b), l. 56/2014, cit. A titolo esemplificativo si consideri il caso della Città metropolitana di Torino, la quale ha predisposto ed adottato di recente, 31 marzo 2021, il PSM, Piano Strategico Metropolitano, *TM+ Torino Metropoli Aumentata*, disponibile online: "il Piano si articola in 6 assi, che corrispondono ai 6 punti programmatici previsti dal programma Next Generation Europe e alle 6 missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Gli assi si articolano a loro volta in 24 strategie e 111 azioni concrete e puntuali".

[124] G. PIPERATA, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista*, 2018, disponibile online, 4.

[125] Fra gli altri, il riferimento va a D. MONE, *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 9 aprile 2014, disponibile online.

si è detto, è la prova del tentativo di seguire, con previsioni non sempre tempestive, una realtà in continuo mutamento[126].

Sempre per quanto attiene alla scala sovracomunale, particolarmente rilevante dal punto di vista normativo è il ruolo della pianificazione svolta a livello provinciale e regionale.

Infatti, la pianificazione territoriale afferisce alla pianificazione di area vasta e coinvolge le regioni e le province nell'ottica di compiere un processo di coordinamento dei piani comunali (il cosiddetto P.T.C., Piano Territoriale di Coordinamento) e di dettare disposizioni relative al territorio, che comprendano la tutela del paesaggio e l'apposizione di norme di piano paesistico, rispettate dalla pianificazione urbanistica di livello comunale[127].

Ciascuna regione ha il compito di stabilire le regole e le procedure per l'approvazione del proprio piano paesistico e dei piani territoriali, i quali, nonostante le differenze date dalle specificità anche morfologiche di ciascun territorio, presentano contenuti comuni e di norma suddivisi in settori di analisi e progettazione che confluiscono poi in norme regolamentari[128].

Nel P.T.C. vengono individuate le zone di lavoro e di produzione affinchè vengano programmate le condizioni urbanistiche più idonee per i diversi insediamenti (siano essi agricoli, industriali, commerciali ovvero turistici), gli insediamenti urbani e rurali, viene stabilito quali siano le zone paesistiche nel rispetto della qualità dell'ambiente e della tutela della salute e del paesaggio, quali i servizi e le attrezzature sociali, e viene altresì indicata la rete delle comunicazioni e dei trasporti.

A livello comunale, invece, la pianificazione urbanistica si articola in differenti componenti.

---

[126] L'obbligo di aggiornamento del piano di area vasta deriva anzitutto dall'art. 1, c. 44, lett. a), l. 56/2014, cit.

[127] Art. 5, l. 1150/1942, cit. e art. 6, *ibidem*, che afferma "I comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale."

[128] Sul regime giuridico dei regolamenti comunali, considerando a titolo esemplificativo i regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni si veda cap. II.

La Legge Urbanistica del 1942, definendo e regolando anzitutto il contenuto dell'atto di pianificazione generale e considerando la totalità del territorio comunale, precisa che - oltre a contenere l'indicazione della rete dei principali canali di viabilità, nonché delle aree da riservare ad edifici di uso pubblico e dei vincoli di ordine storico, paesistico ed ambientale da rispettare - il piano regolatore generale comunale (il P.R.G.C. o P.R.G.) deve prevedere la suddivisione in zone della totalità del territorio, stabilendo appunto la destinazione d'uso di ciascuna[129].

In particolare, il P.R.G. si inserisce all'interno della categoria degli atti prodotti da procedimenti di pianificazione, attribuendo a questa rilevanza giuridica nei termini entro i quali viene presa in considerazione da una norma cioè, più specificamente, qualora la norma consideri ed enunci l'interesse pubblico da soddisfare mediante il procedimento pianificatorio[130].

Dunque, tale caratteristica è quella che consente di attribuire valore programmatico all'atto esito del procedimento, atto il cui contenuto assume di conseguenza valore precettivo[131].

Il contenuto del P.R.G. è, ancora oggi, rappresentato dalla suddivisione in zone omogenee del territorio e dall'individuazione dei luoghi di collocazione delle opere pubbliche[132]: considerando il territorio comunale nella sua totalità il P.R.G. deve disporre, come ricordato, la zonizzazione funzionale, indicando le aree preposte all'espansione dell'aggregato urbano, e la zonizzazione architettonica, che consiste nella specificazione dei vincoli e dei caratteri da rispettare in ciascuna zona.

---

[129] Art. 7, L. 1150/1942, cit.; si precisa che l'intervento della giurisprudenza costituzionale con sentenza 20 maggio 1999, n. 179, ha sancito per la P.A. il divieto di reiterazione dei vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo secondo le modalità legislativamente previste ed in conformità ai principi.

[130] M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, cit., 4298.

[131] M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, cit., 629.

[132] Art. 7, l. 1150/1942, cit., così come modificata dalla l. l. 26 agosto 1967, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*, n. 765 (Legge Ponte) e dalla l. 19 novembre 1968, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*, n. 1187.

Tra i contenuti del piano, inoltre, sono espressamente previste e incluse le norme per l'attuazione dello stesso[133].

La genesi storica del P.R.G. porta ad affermare che, in quanto reso obbligatorio dal legislatore statale, ogni piano doveva rispettare tratti e caratteristiche comuni e le singole leggi regionali non disponevano deroghe o modifiche sostanzialmente visibili.

Nonostante la riforma costituzionale abbia attribuito alle regioni e agli enti locali ampi poteri in materia, i tratti caratterizzanti lo strumento del P.R.G. paiono essere tuttora quelli stabiliti nel periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione e modificati in seguito dalla normativa successiva ma senza intaccarne i concetti di fondo[134].

Di fatto, le rapide trasformazioni della realtà storica, connesse anche all'aumento dell'autonomia comunale[135], hanno portato ad un ampliamento del contenuto dei piani regolatori e al mutamento della fisionomia di base dell'impostazione di tali atti[136]; posta la particolare rilevanza giuridica attribuita al piano in merito alla qualificazione della natura delle disposizioni in esso contenute[137], esso presenta oggi una

---

[133] La tecnica della zonizzazione, che ha sicuramente risentito del dibattito nel panorama nazionale, è nata con l'obiettivo di costruire un nuovo assetto di aggregato urbano che tenesse conto delle diverse tipicità delle singole città. L'irrigidimento portato dall'eccessiva formalizzazione e produzione legislativa nazionale ha, dunque, dilatato i tempi di attuazione della tecnica di zonizzazione, rendendola effettiva quando ormai altri temi interessavano il panorama della scienza urbanistica, v. E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, 151.

[134] Nell'originaria formulazione della l. 1150/1942, l'attuazione delle disposizioni del Piano Regolatore spettava ai cd. piani particolareggiati; l'approvazione di tali piani era equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità e, pertanto, i comuni avrebbero dovuto garantire ai privati l'equa indennità di espropriazione ma tali piani non hanno avuto attuazione. Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 28, l. 765/1967, cit., accanto ai piani particolareggiati sono stati introdotti i piani di lottizzazione, parificati ai primi, v. per tutti R. LA BARBERA, voce *Piani urbanistici*, cit., 4290; v. anche M. PACELLI, *La pianificazione nella Costituzione italiana*, cit.

[135] Art. 5 Cost.

[136] A seguito della riflessione culturale sul concetto di urbanistica e sugli strumenti utilizzabili per far fronte al cambiamento, nonché l'istituzione delle regioni ordinarie competenti a legiferare in materia, nel Piano Regolatore Generale sono stati via via inserite norme di tutela dei centri storici, di recupero del patrimonio edilizio esistente, disposizioni relative ai vincoli si espropriazione per consentire la realizzazione di servizi pubblici e, inoltre, indicazioni in merito alle aree da tutelare dal punto vista ambientale, R. LA BARBERA, voce *Piani urbanistici*, cit., 4290.

[137] Dalla qualificazione di tali disposizioni e dall'attribuzione dello stesso ad una o all'altra categoria di atti amministrativi, generali o regolamentari, discende anche la determinazione del tipo di sindacato al quale il giudice è autorizzato a procedere, sul

forma peculiare poiché non è costituito soltanto da norme scritte[138], bensì da una combinazione di atti, regole, tavole di piano, mappe, infografie.

Il P.R.G., dunque, è stato, sin dalla sua introduzione, l'elemento centrale della pianificazione, riflesso delle diverse tecniche di riordino dell'assetto territoriale che hanno contribuito alla formazione di un sistema frammentato e stratificato, con necessità di continuo adattamento e di composizione dei molteplici interessi di cui il territorio è portatore[139].

In merito alla natura giuridica del P.R.G., si afferma che essa derivi sia dalla forma che tale atto assume in sé considerato e sia dal procedimento ad esito del quale viene posto in essere e assume valore per l'ordinamento giuridico di riferimento (in questo caso la realtà comunale).

A causa della sua particolare struttura e della sua composizione, il P.R.G. si inserisce all'interno del dibattito che in dottrina si è svolto in relazione alla qualificazione degli atti amministrativi generali e normativi: è a tali categorie appunto che sono stati ricondotti i piani regolatori generali, non senza difficoltà di inquadramento nell'una piuttosto che nell'altra fattispecie.

Sul finire del secolo scorso, riguardo le prescrizioni urbanistiche generali adottate ad opera della P.A. pareva essere stata elaborata una nuova categoria autonoma di effetto giuridico precettivo: è stato sostenuto che le previsioni che regolano la materia urbanistica compongono e costituiscono una disciplina autonoma, che identifica un determinato territorio in un preciso momento, e pongono precetti di

---

punto v. M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, Giuffrè, Milano, 2013, 53 e ss.

[138] R. CAVALLO PERIN, *La validità dell'atto amministrativo tra legge, principi e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, Giuffrè, Milano, 2017, 670; L. TARANTINO, *L'invalidità del provvedimento amministrativo tra rule of law e principio di legalità*, in *Urbanistica e Appalti*, fasc. 12, 2013, 1245-1251.

[139] T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione*. *Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 90 e ss.

natura sostanziale, indipendentemente dalla forma mediante la quale sono state poste in essere (legge, regolamento o atto amministrativo)[140]. Il dibattito sull'inquadramento teorico degli atti amministrativi a contenuto generale rispetto agli atti normativi è assai risalente nel tempo e la fissazione delle differenze fra le due fattispecie chiama in causa principi non solo del diritto amministrativo in quanto tale ma anche relativi alle modalità di esercizio del pubblico potere[141]. Tuttora, a livello giurisprudenziale, emerge la distinzione fra atto normativo e atto amministrativo generale e il carattere della generalità, tipico delle fonti normative, è ritenuto anomalo se attribuito ad un atto amministrativo, da sempre considerato espressione di diritto del caso concreto, posto dalla P.A. al termine del procedimento[142].

Si è già fatto cenno alla considerazione per cui l'atto amministrativo generale, pur essendo rivolto ad una pluralità indeterminata di soggetti destinatari[143], non pone alcuna disciplina generale ed astratta che possa

---

[140] M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2013, 53.

[141] M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti*, in *Foro it.*, 1-2, 1953, spec. 26; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it*., 10, 1954, 17 ss. L'ampio dibattito dottrinale è ripreso da G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, CEDAM, Padova, 2000, spec. cap. 1, 3-53.

[142] L'atto amministrativo è stato per diverso tempo considerato concretizzazione finale e manifestazione esteriore dell'attività posta in essere dalla P.A., espressione dell'essenza medesima della gestione esecutiva del potere pubblico. Un atto amministrativo, infatti, è oggi definito un atto giuridico, emanato da una P.A. in posizione di autorità nell'esercizio di una potestà amministrativa, v. per tutti, R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006, 1 e ss. La trattazione riprende L. MANNORI, B. SORDI, in *Storia del diritto amministrativo*, parte IV, Laterza, Bari, 2004, 305 e ss.: l'atto emanato dall'amministrazione, a partire dalla seconda parte del XIX secolo, non è più inteso come soggettivamente amministrativo, ma si stringa "*una rigida equivalenza tra l'attuazione degli* scopi dello Stato *e le forme imperative di attività*". Di recente, sulla giurisprudenza amministrativa relativa all'impugnazione degli atti amministrativi a contenuto generale si v. B. BOSCHETTI, *Silenzio e atti amministrativi generali: verso l'inammissibilità di mero fatto?*, in *Giur. it.*, fasc. 5, 2019, 1177 ss.

[143] Sull'identificazione dei soggetti destinatari dell'atto amministrativo generale e normativo v. *amplius* per tutti, M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, cit., 55 e ss.; sull'analisi degli effetti dell'atto amministrativo generale sui destinatari, categoria non prefissata ma indeterminabile a priori, e, in particolare, per quanto concerne l'atto di pianificazione territoriale visto come operante in un territorio circoscritto pur con effetti estendibili a tutti coloro che vanterranno posizioni giuridiche soggettive incidenti nell'area stessa, v. C. CUDIA, *L'efficacia "dimensionale" dell'atto amministrativo: il caso dei destinatari degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2016, 721 ss.

innovare l'ordinamento giuridico e perciò tale categoria di atti, di cui il P.R.G. ne è uno dei principali esempi, è semplice espressione della potestà amministrativa gestionale nel perseguimento del fine ultimo posto dalle norme di legge.

Al contrario, i regolamenti, non avendo la natura giuridica di atti amministrativi, costituiscono vicende modificative dell'ordinamento giuridico, non esaurendo la loro efficacia con l'applicazione dei medesimi come invece accade per gli atti amministrativi a contenuto generale. La chiave distintiva tra le due categorie di atti, dunque, è tuttora identificata nel potere innovativo che si manifesta nell'ordinamento e che è tipico dei soli atti regolamentari e che risolve con un criterio sostanziale il quesito in ordine alla natura giuridica delle due tipologie[144].

Al P.R.G. si attribuisce la definizione data dalla giurisprudenza costituzionale di atto amministrativo generale[145] poiché, in tal caso, la potestà esercitata dalla P.A. è solita esprimere una valutazione e una scelta tecniche, con le quali si realizza la cura degli interessi pubblici prefissati dalla legge.

Tuttavia, la giurisprudenza pacificamente riconosce che lo strumento del piano contiene anche norme regolamentari, proprio per la funzione a cui lo stesso è deputato: in tal caso, esso assume la dizione di atto amministrativo generale a contenuto normativo[146].

È stato sostenuto che il Piano Regolatore Generale, per antonomasia strumento di pianificazione urbana, è figura giuridica che riassume in

---

[144] M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, cit, 57 e ss. Si richiama anche quanto affermato da G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 321: "Cambia, altresì, la posizione dell'autorità che emana gli atti generali, a seconda che questi fungano da atti presupposti rispetto ai successivi interventi amministrativi oppure ne stabiliscano la "forma" o, al contrario, tenano a sostituirvisi, nella misura in cui le finalità perseguite dalle norme siano soddisfatte dalla determinazione dei canoni ai quali la condotta dei soggetti provati deve uniformarsi, affinchè possano conseguire gli effetti previsti dalle norme stesse."

[145] V. per tutti, Corte Cost., 22 luglio 2010, n. 278,

[146] *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2000, n. 5326, e M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, cit., 59

sé uno dei maggiori esempi di rapporto tra autorità e libertà che caratterizzano il nostro ordinamento giuridico amministrativo: se da un lato si staglia la piena libertà del singolo individuo nell'esercizio del proprio diritto di proprietà, dall'altro i limiti apposti dall'ordinamento al fine di garantire la funzione sociale della proprietà stessa e il perseguimento dell'interesse pubblico, bilanciano e dirimono gli eventuali conflitti a sfavore del singolo[147].

Dal punto di vista attuativo, il P.R.G. conta taluni sottolivelli di pianificazione territoriale che, sebbene possano assumere denominazioni differenti nella discrezionalità dei pianificatori[148], sono generalmente indicati nel Piano strutturale comunale (P.S.C.), Piano operativo comunale (P.O.C.) e Regolamento urbanistico ed edilizio comunale (R.U.E.)[149].

---

[147] F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti giuridici*, vol. II, 1848-1869, Vitaepensiero, Milano, 2007, 1469; in tema di bilanciamento e risoluzione dei conflitti come delimitazione della definizione del potere della P.A. nella sua essenza v. *supra* e R. CAVALLO PERIN, voce *Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Milano, 2017, 555 s. In tema di contenuto minimo del diritto di proprietà si ricorda anche Corte Cost., 25 maggio 2000, n. 238, che ha affermato: "[…] la privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale e - si può aggiungere - anche urbanistica) per il titolare del diritto di proprietà su ai un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio, rappresenta certamente una lesione al contenuto minimo della proprietà. Infatti l'anzidetto divieto incide addirittura sulla essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento di esso, con conseguente riduzione in cattivo stato e un progressivo abbandono e perimento (strutturale e funzionale) del medesimo. Deve, pertanto, escludersi la legittimità di una disposizione che comporti per il proprietario, ancorché non espropriato della titolarità, uno svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con graduale degrado e perimento del bene (costruzione) ed una progressiva inutilizzabilità e distruzione dell'edificio, in rapporto alla destinazione inerente alla sua natura (conforme a licenze, concessioni e autorizzazioni ancorché in sanatoria)." La pronuncia è stata analizzata da P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, CEDAM, Padova, 2002, 31 ss.

[148] F. SAITTA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, cit., 421 ss. Ma anche P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, cit., 148 ss.

[149] La giurisprudenza amministrativa ha spesso colto l'occasione per affermare che il PRG, in assenza dello strumento attuativo, avesse *mero valore programmatico*.

Mentre il primo stabilisce le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio, tutelando l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale del comune, e valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali e antropiche per soglie di criticità ed ambiti, il Piano operativo è deputato a disciplinare gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio, con attenzione alle modalità di attuazione degli interventi di trasformazione e all'indicazione stessa sulle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità per interventi di mitigazione e compensazione degli effetti.

A livello comunale, tra le fonti regolamentari che disciplinano l'assetto del territorio, si conta anche il regolamento edilizio che stabilisce norme relative alla disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione nonché delle destinazioni d'uso.

Il regolamento edilizio contiene le norme relative alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, la disciplina degli elementi architettonici ed urbanistici, degli spazi verdi e delle altre caratteristiche dell'ambiente urbano, mentre definisce i parametri edilizi e urbanistici e gli oneri di urbanizzazione.

Il piano urbanistico viene poi attuato, generalmente, per mezzo di Piani particolareggiati d'esecuzione (P.P.E.) i quali introducono sostanzialmente un ulteriore livello di pianificazione, che ha ad oggetto singole porzioni di territorio, e che fornisce indicazioni di dettaglio sull'assetto urbanistico ed edilizio definitivo[150].

[150] Artt. 7 e 13, l. 1150/1942, cit. In merito al rapporto fra il Piano particolareggiato e il P.R.G., giurisprudenza consolidata ha affermato che il primo *è* "inutile (per impossibilità dell'oggetto o per sopravvenuta carenza della causa)" quando la zona sulla quale deve insistere l'iniziativa edilizia abbia un livello di urbanizzazione tale da non richiedere e/o da non consentire la realizzazione di opere di urbanizzazione, poiché tutti i piani attuativi del P.R.G. "hanno lo scopo di far sì che all'iniziativa edilizia dei privati si accompagni la realizzazione delle opere di urbanizzazione", *ex multis* T.A.R., Puglia, sez. III, 13 maggio 2008, n. 1375.

Nel novero degli strumenti di pianificazione comunale, si conta poi anche il Programma di fabbricazione (P.d.F.), che consente ai comuni di disciplinare la successiva attività di costruzione.

Originariamente elaborato come strumento in allegato al regolamento edilizio nei comuni che erano sprovvisti di P.R.G.[151], il P.d.F., in quanto programma, non pare possedere le caratteristiche tecnico-giuridiche proprie dei piani urbanistici: l'obiettivo del P.d.F. era infatti quello di fornire un riferimento territoriale e spaziale ai contenuti del regolamento. Le modifiche normative successive hanno però di fatto portato ad una sostanziale equiparazione del P.d.F. al P.R.G., non senza perplessità[152].

---

[151] Ex art. 34, l. 1150/1942, cit.

[152] L. 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree ... per l'edilizia economica e popolare. Modificata ed integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n.* 865, ha previsto l'obbligo per i Comuni di inserire nei P.d.F. le aree destinate all'edilizia economica e popolare, qualora non dotati di P.R.G. approvato (1); l. 5 luglio 1966, n. 517, *Modifica alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sulle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori e nuove norme sull'applicazione delle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei programmi di fabbricazione*, poi abrogata ma le cui misure sono state confermate dall'art. 4, l. 1 giugno 1971, n. 291, *Provvedimenti per l'accelerazione di procedure in materia di opere pubbliche e in materia urbanistica e per la incentivazione dell'attività edilizia*; l. 28 luglio 1967, n. 641, *Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dello intervento per il quinquennio 1967-1971*, che ha esteso ai P.d.F. la possibilità di individuare aree da destinare all'edilizia scolastica ed universitaria; art. 12, l. n. 765/1967, cit.; una serie di disposizioni normative del 1971 hanno esteso al P.d.F. la possibilità di individuare aree da destinare all'edilizia ospedaliera ed universitaria (l. 291/1971, cit.) e all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena (l. 12 dicembre 1971, n. 1133, *Finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena*), nonché la possibilità di formare i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, in quanto i P.d.F. vengono considerati strumenti urbanistici generali (l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*); art. 27, l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica*. Sulla considerazione per la quale il P.d.F. sarebbe assimilabile ad uno strumento urbanistico generale si è espressa la giurisprudenza, Corte Cost., sent. 9-20 marzo 1978, n. 23, secondo la quale: "Tutto ciò concorre a far concludere che l'iniziale divario fra i programmi di fabbricazione ed i piani regolatori generali è stato ampiamente - se non completamente - colmato dalla legislazione statale successiva alla legge urbanistica n. 1150 del 1942. Ma quali siano, precisamente, gli attuali contenuti vincolistici che i programmi di fabbricazione sono venuti in tal modo assumendo, non è un accertamento che spetti a questa Corte. Ai fini del presente giudizio, è invece necessario e sufficiente l'aver verificato che i vincoli in questione sono previsti dall'ordinamento statale vigente; e non si risolvono nei soli effetti cosiddetti atipici, disposti dalle ricordate leggi speciali che hanno mirato a soddisfare particolari esigenze di edilizia pubblica (o di pubblica utilità), ma investono la totalità dei programmi di fabbricazione, considerati nei loro contenuti tipici e normali."

In assenza di un aggiornamento della disciplina statale di riferimento, nel corso del tempo diverse regioni hanno optato per adottare una pianificazione evoluta in termini di strumenti di più semplice approvazione[153].

Alla luce di quanto sin qui esaminato, l'approccio che pare oggi essere più adatto ad indagare il tema della pianificazione urbana e dell'adeguatezza della strumentazione a tale scopo utilizzata dagli enti territoriali è quello prospettico, che coinvolge, dunque, più dimensioni (quella locale *in primis*, ma anche quella stabilita dalle logiche e dai principi comunitari), più saperi e conoscenze[154].

3. Le prospettive delle pianificazioni per assicurare le tutele parallele e i correlati interessi differenziati. I piani di settore: la tutela del paesaggio, le attività economiche e commerciali, lo sviluppo industriale.

Il governo del territorio e il suo ordinato sviluppo, nonché il perseguimento di un'adeguata pianificazione territoriale, sono considerati interessi statali primari[155] e l'urbanistica rappresenta il settore entro il quale maggiormente emerge la necessità di combinazione e risoluzione dei conflitti fra i diversi interessi che in tale contesto emergono.

---

[153] R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, Nel Diritto, Bari, 2019, 1204.

[154] Il tema della pianificazione urbana è trattato da molteplici settori disciplinari quali l'ingegneria, l'architettura o anche gli studi umanistici e solo recentemente la città nel suo complesso è stata considerata come entità giuridica sulla quale indagare. Per un inquadramento della disciplina si rimanda a E. FOLLIERI, *Contributo allo studio della dinamica della pianificazione urbanistica*, Solfanelli, Chieti, 1986.

[155] Il governo del territorio è considerato materia di competenza concorrente Stato-Regioni, nel rispetto dei principi identificabili anche con quelli contenuti in una legge emanata prima della Costituzione, come nel caso della l. 1150/1942, v. Corte Cost., 25 settembre 2003, n. 303. Da qui deriva l'idea del principio inteso come parametro, usato per dirimere i conflitti fra Stato e regioni, e inoltre le regioni emanano regolamenti per lo più esecutivi di una disciplina già posta a livello centrale, v. per tutti P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 44 e ss., e ultimamente si assiste ad una modifica, spettando al legislatore il compito di stabilire "valori giuridici" e alle regioni regole di condotta e discipline procedimentali.

Il quadro della disciplina è in continuo mutamento proprio per la convergenza di tali interessi differenti e ad ampio raggio, non più soltanto concentrati nel centro abitato - il nucleo dell'attività della città - ma che richiedono tecniche di regolazione specifiche e diverse[156].

Per tale ragione, sono emersi nel corso del tempo numerosi interessi differenziati di cui dar conto nell'attività di gestione del territorio, dall'ambiente, al paesaggio, alle attività produttive e alla difesa del suolo. Tali interessi, poiché ritenuti in posizione sovraordinata e trascendente rispetto alle politiche urbane locali, sono tuttora oggetto di una specifica tutela da parte del legislatore esercitata anche da specifiche autorità[157].

Storicamente, il rapporto fra tali discipline parallele e meritevoli di tutela differenziata e le prescrizioni urbanistiche si è sempre svolto tramite la subordinazione delle seconde rispetto alle prime, dando luogo al cosiddetto contenuto eteronomo dei piani urbanistici[158].

In tal senso, la disciplina della pianificazione ha ulteriormente dovuto far fronte alla tutela di interessi specifici altri che, in più casi, sono stati regolati da una disciplina di settore, contribuendo così alla creazione di un fitto sistema di pianificazioni parallele, tutte volte ad integrare una disciplina globale sull'uso del territorio[159].

---

[156] Storicamente, il Piano Regolatore Generale si intreccia con le vicende dell'urbanistica e si colloca nella generale prospettiva di *state building* che, fin dalla seconda metà del 1800 ha caratterizzato la rimodellazione e l'adeguamento entro i canoni della modernità di diversi importanti centri urbani per ragioni politiche e sociali; a titolo esemplificativo vedi Napoli, dopo l'epidemia colerica, Firenze, per il trasferimento della capitale e, in Europa, Parigi, per esigenze di mobilità, in E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., 145 ss.

[157] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, cit., 20 ss.; ma anche P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm*., fasc. 1, 2015, 50 ss.; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006, 26 ss., che afferma che le discipline differenziate sono volte a tutelare veri e propri interessi specifici e, dunque, non sono solo soggette a prescrizioni normative distinte, ma anche a procedimenti amministrativi propri ed autorità diverse.

[158] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 21.

[159] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 23.; B. GRAZIOSI, *Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2018, 529 ss.

Il complesso perseguimento di tale scopo e la ricerca di un equilibrio fra funzione urbanistica in senso proprio e tutela degli interessi differenziati ha spinto la dottrina ad articolare due ragionamenti di diverso tenore: il primo rilevava come l'urbanistica avrebbe semplicemente svolto il ruolo di recettore delle prescrizioni stabilite in merito alle differenti tutele da assicurare, degradando a funzione "debole", mentre il secondo sosteneva che si potesse dar luogo all'avvento di una disciplina urbanistica integrata, in chiave di gestione unitaria del territorio, *lato sensu* inteso[160].

In particolare, è stato affermato che, mentre nell'atto di disciplina urbanistica il fine primario è stabilire l'assetto globale del territorio nel suo complesso in un dato momento - seguendo il canone del coordinamento fra i possibili utilizzi - nel caso in cui si debba invece soddisfare, su quella porzione di territorio, una specifica esigenza con disciplina differenziata, il canone di riferimento è tutto volto all'attività o al bene stesso che devono trovare allocazione, perdendo quindi di vista il territorio, nel suo insieme[161].

Sulla base di queste considerazioni, si rileva che, sebbene in un numero di ipotesi più limitato, sin dal secolo scorso era emerso il problema del coordinamento del piano territoriale generale con le altre attività pubbliche: negli anni '70, si era creato una sorta di rapporto subordinato fra regola ed eccezione, laddove la prima era relativa alla fissazione delle prescrizioni del piano urbanistico relativo all'assetto territoriale generale, mentre emergeva la seconda nel caso in cui alcune aree, per caratteristiche funzionali o strutturali, venissero sottratte al regime generale di pianificazione per essere affidate alla regolazione delle stesse da parte di autorità *ad hoc* e solitamente non locali, rendendole quindi oggetto di una decisione puntuale[162].

---

[160] P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 26 ss.; v. E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Giuffrè, Milano, 2000, 146.
[161] P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, in Giuffrè, Milano, 1984, 57.
[162] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 27 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss.

Tale decisione, è stato rilevato, ha posto i confini all'esercizio della discrezionalità degli enti locali nella pianificazione urbanistica, rendendola conformata a vincoli eteronomi, per espandersi nuovamente nelle aree da questi non interessate[163].

In seguito, fra gli anni '70 e '80, il diritto positivo ha previsto una serie di normative di settore rilevanti e complesse, dando luogo effettivamente al sistema delle tutele parallele[164].

Ad esempio, per i profili che qui rilevano, nel caso della vasta disciplina normativa in tema di paesaggio, sin dall'emanazione della legge Galasso[165] tale materia ha iniziato a distaccarsi rispetto a quella relativa ai beni culturali e, comunque ancor prima, era già stata prevista dalle norme giuridiche l'adozione dello strumento del Piano paesistico - o paesaggistico - a tutela delle aree costituenti bellezze naturali di insieme e caratterizzanti il paese[166]. L'elaborazione del piano paesistico è di competenza regionale e la sua valenza è duplice poiché da un lato

---

[163] Il riferimento è a M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2005, 485. Emblematica, a tal proposito, è la vicenda relativa all'evoluzione della nozione di paesaggio, per la quale si rimanda a vasta bibliografia, nonché all'art. 9 Cost.; G.F. CARTEI, voce *Paesaggio*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* diretto da S. CASSESE, Vol. V, Giuffrè, Milano, 2006; A. ROMANO, *Intervento al Convegno "L'ambiente è sviluppo". L'attuazione della Delega Ambientale, Roma 12 settembre 2005, Avvocatura generale dello stato*, in *Gazzetta ambiente*, 5/2005, 14-22; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2, 2004, 405 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, 1, 2002, disponibile online ; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1995; A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981. Per quanto qui rileva si richiama l'attenzione al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*. In tale disciplina si riordinavano i settori delle materie di competenza regionale e veniva specificato come, pur essendo inserite nei beni ambientali anche le bellezze naturali, si dovesse prevedere una funzione unitaria di gestione del territorio nella quale la pianificazione urbanistica comprendesse anche la tutela di paesaggio e ambiente.

[164] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 30 ss.

[165] D.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, e s.m.i. Le disposizioni normative sono poi, di fatto, confluite nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137.

[166] L. 29 giugno 1939- XVII, n 1497, *Protezione delle bellezze naturali*. Si v. anche P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2019, 697 ss.

sancisce la logica tradizionale di protezione dei valori estetico-culturali e dall'altro inserisce prescrizioni urbanistiche, rilevanti specialmente sotto il profilo dell'estensione territoriale dei suoi effetti e rendendo la tutela del paesaggio dinamica e non statica[167].

In questo senso, il Piano paesaggistico costituisce uno degli esempi di tutele parallele che incidono fortemente sulla pianificazione urbanistica relativa all'assetto territoriale, talvolta non solo fornendo linee di indirizzo da rispettare e stabilendo una gerarchia degli interessi, ma anche causando uno sdoppiamento di disciplina anche alquanto complesso, specie per la sua portata dimensionale[168].

---

[167] Relativamente ad una ricostruzione della tutela ambientale e paesaggistica si v. P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., spec. 30-33; A. SIMONATI, *Salvaguardia del patrimonio culturale immobiliare e ruolo degli enti locali: riflessioni alla luce della giurisprudenza recente del Consiglio di Stato***,** in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 3, 2018, 369 ss.; G. SCIULLO, *Governo del territorio, paesaggio e ambiente. profili generali report annuale – 2014 - Italia (maggio 2015)*, in *Ius Publicum network Review*, fasc. 1, 2015, disponibile online; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2, 1985, 386 ss. Si richiama la recente giurisprudenza che precisa che il giudizio di compatibilità con i valori paesaggistico-territoriali è espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sebbene sia essa opinabile, non può essere unicamente per questo motivo contestata in sede giurisdizionale, essendo indispensabile rilevarne profili di illogicità, incoerenza, incompletezza della valutazione e – se si tratta come nel caso di specie di installazione di impianti di energie rinnovabili in siti sottoposti a tutela paesaggistica – insostenibilità della stessa, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983.

[168] A tal proposito si rimanda al progetto presentato il 15 aprile 2021, *Progetto di sperimentazione per l'attuazione del piano paesaggistico regionale Ambito Eporediese Rapporto Finale - Settembre 2020*, disponibile online, che ha la finalità di essere replicabile su altre realtà territoriali ed è frutto della collaborazione fra Ministero della cultura, Regione Piemonte e Fondazione Compagnia di san Paolo. La ricerca alla base del progetto è stata finalizzata alla "messa a punto di un metodo di supporto alle attività di attuazione dei contenuti strategici del Piano Paesaggistico piemontese condotte dalla Regione e dal MiBACT, replicabile su altre realtà territoriali ed è stata progettata – a partire da una analisi specifica - con riferimento ad ambiti di paesaggio diversi (da attivarsi in modo incrementale) al fine di restituire un'esperienza sufficientemente articolata per rappresentare un modello replicabile." L'attività propedeutica alla stesura dell'ipotesi operativa di si è basata sulla riflessione secondo la quale possono verificarsi talune difficoltà dopo l'approvazione dei Piani Paesaggistici previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che possono l'adozione a livello nazionale. "Il Piano Paesaggistico, invece di costituire il primo passo verso l'innovazione e la gestione positiva della protezione del patrimonio culturale e dell'ambiente rischia il risultato opposto, se ci si concentra esclusivamente sui processi di adeguamento degli strumenti urbanistici, limitandone l'attuazione alla sola sfera dei procedimenti di conformazione all'apparato regolativo del piano", 2. L'analisi evidenzia poi come il rischio sia da scongiurare perché di fatto si configura come "un grave arretramento sul necessario coordinamento di politiche pubbliche di settore, che restano prive di un riferimento unitario indispensabile per collegare le politiche di settore a variabili sistemiche di governo del territorio inteso nel senso più

Analogamente ai sintetici richiami sopra riportati in relazione al paesaggio, ci si può riferire a quanto accaduto in tema di tutela dell'ambiente e del suolo.

Sebbene già la prima definizione di suolo richiamasse il complesso delle azioni e delle attività riferibili alla tutela del territorio[169], nell'ambito degli strumenti elaborati a difesa dello stesso occorre ricordare il piano di bacino[170] e anche quello dell'assetto idrogeologico[171] - di competenza regionale - così come, in tema

ampio della protezione e dello sviluppo sostenibile". La sperimentazione, per evitare un'interpretazione formalistico-burocratica del Piano, prevede la gestione attiva della sua attuazione esecutiva per coniugare in positivo la tutela dei beni naturali, paesaggistici e culturali delle aree interessate e gli adempimenti previsti per l'attuazione del Piano paesaggistico con lo sviluppo sostenibile delle relative comunità e delle attività socio-economiche corrispondenti. Tale obiettivo si persegue fornendo sostegno alle P.A., "nella sperimentazione dei processi cognitivi e operativi richiesti, nella raccolta delle evidenze maturate e nella riflessione sulle stesse per creare modelli replicabili, oltre che nella verifica e codificazione dei saperi tecnici e professionali necessari per un'attuazione efficace dei piani paesaggistici". L'obiettivo del progetto avviato è stato quello di avviare un'azione operativa sperimentale basata su risorse esclusivamente cognitive e relazionali (e non finanziarie), anche di interesse europeo e internazionale.

[169] Ad oggi, chiaramente, con "difesa del suolo" si fa riferimento a quanto contenuto nell'art. 54, c. 1, lett. u), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, "difesa del suolo: il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate […]". La prima definizione di suolo risale all'art. 1, l. 18 maggio 1989, n. 183, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*.

[170] L. n. 183/1989, cit.

[171] Strumento giuridico per la difesa idrogeologica del territorio da frane e alluvioni, il cui obiettivo è la riduzione del rischio idrogeologico entro valori compatibili con gli usi del suolo in atto, in modo tale da salvaguardare l'incolumità delle persone e ridurre al minimo i danni ai beni esposti. Il PAI consolida e unifica la pianificazione di bacino per l'assetto idrogeologico, coordinando le determinazioni assunte con i precedenti stralci di piano e piani straordinari, apportando in taluni casi le precisazioni e gli adeguamenti necessari a garantire il carattere interrelato e integrato proprio del piano di bacino. Il Piano, disciplinato ex art. 17, comma 6*ter* l. n. 183/1989; l. 3 agosto 1998, n. 267, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania*; art. 1*bis* del d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, *Ripubblicazione del testo del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 239 del 12 ottobre 2000), coordinato con la legge di conversione 11 dicembre 2000, n. 365 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 288 dell'11 dicembre 2000), recante: "Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché' a favore di zone colpite da calamità naturali*. Lo strumento, conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, ha valore di Piano Territoriale di Settore mediante il quale sono pianificate

ambientale, il piano dei rifiuti, di tutela delle acque o, ancora, il piano regionale delle attività estrattive: emerge quindi come la tutela non si estenda solo dal punto di vista quantitativo, a causa dell'incremento degli interessi da tutelare, ma anche qualitativo[172].

Il sistema dell'impostazione gerarchica dei piani e il proliferare della disciplina pianificatoria di settore ha consentito il superamento della gerarchia degli interessi a favore del parallelismo fra essi, tuttora però non sempre perseguito[173].

Diversamente, invece, in riferimento alla disciplina delle attività economiche e commerciali, dal finire del secolo scorso si è registrata la progressiva introduzione di limiti interni alla funzione urbanistica, discostando la disciplina dello sviluppo economico, improntata al principio di liberalizzazione, dalla pianificazione di settore: in altri termini, gli strumenti di pianificazione, sebbene svolgano una funzione importante nel promuovere lo sviluppo economico, frenano dinanzi alla tutela dell'iniziativa economica privata, ad oggi regolata direttamente o indirettamente dalle indicazioni sovranazionali e nazionali relative al contenimento del consumo di suolo ed al rispetto dell'ambiente[174].

---

e programmati tutti gli interventi e le regole riguardanti la difesa dal rischio idrogeologico del territorio. Oggi artt. 67-68, d.lgs. 152/2006, cit., T.U. Ambiente.

[172] Ad oggi, gli interessi ambientali condizionano le prescrizioni di piano dall'interno e non più dall'esterno, a seguito dell'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica, presupposto di validità del piano, introdotta dalla *Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, poi recepita nel nostro d.lgs. 152/2006, cit., T.U. Ambiente.

[173] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 35 ss.

[174] P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 25 ss. Per un'analisi di tipo comparato: S. ANTONIAZZI, *L'iniziativa economica degli enti locali: ordinamenti italiano e spagnolo a confronto*, in *federalismi.it*, 5 dicembre 2018. Art. 1, c.1, lett. b), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*: "b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero

In sostanza, negli anni passati si è cercato di identificare uno strumento urbanistico idoneo alle funzioni di raccordo e armonizzazione in tema di gestione del territorio, inizialmente attribuendo tale ruolo al piano provinciale di coordinamento territoriale e, in seguito, al piano di bacino, poi concludendo che la quantità di soggetti coinvolti nell'adozione dei piani settoriali avrebbe dato luogo a fenomeni di sub-pianificazione, di fatto non utili all'espletamento di tale funzione di coordinamento[175].

In conformità con gli esempi di interessi differenziati e meritevoli di protezione specifica, si riesce a comprendere come la distinzione fra pianificazione territoriale urbanistica e tutele differenziate, possa in realtà essere sussistere dal punto di vista sostanziale per taluni aspetti, ma venga di fatto meno in riferimento alle aree sulla quale essa insiste. In altri termini, e come si analizzerà nel prosieguo, si rileva anche in questi casi come, per evitare duplicazioni e conflitti fra i diversi piani, sarebbe necessario generalizzare effettivamente un modello di pianificazione integrata, tenendo conto del riparto di competenze fra ente locale ed enti di livello più alto, al fine di combinare il criterio di gerarchia fra i piani con le sfere di incidenza esecutiva dei vari strumenti[176].

Secondo quanto analizzato, può dunque affermarsi che, a partire dal 2001, il sistema della pianificazione territoriale urbanistica si presenta in maniera differente da quanto disciplinato dalla legge urbanistica dal 1942.

---

alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti."

[175] L. MAZZAROLLI, *Urbanistica e pianificazione provinciale*, in G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, Maggioli, Rimini, 2001, 12.

[176] Si rimanda al cap. IV, par. 4 del presente lavoro. Si noti, peraltro, che, nel caso ad esempio della pianificazione delle opere e delle infrastrutture pubbliche, in particolare relativamente alle reti di trasporto, non pare possibile riferirsi ad un sistema di "tutele parallele", poiché non sussiste un piano sovraordinato a quello urbanistico. Nonostante questo, però, l'interesse pubblico all'esecuzione di tali opere trascende, nella maggior parte dei casi, l'interesse dell'ente locale e, perciò, le opere pubbliche e la loro regolamentazione sono demandate ad un potere decisionale sovralocale, che condiziona le scelte urbanistiche. AA. VV., D. DE PRETIS, A. SIMONATI, (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017, 115-227.

La giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che i rapporti fra gli strumenti di pianificazione rispondono attualmente ad una "visione meno "gerarchica" e più armonica", riferendosi al potenziamento dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà nelle scelte pianificatorie[177].

Dalla giurisprudenza è stato altresì chiarito che, da un lato, la pianificazione sovracomunale regionale e provinciale pare connotata da una natura contenutistica mista, per contenuti prescrittivi - di indirizzo e di direttiva - e per efficacia, nonché dalla la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sotto ordinati; dall'altro, invece, la pianificazione comunale a sua volta non pare limitarsi più solo alla formazione del tradizionale P.R.G., presentando al contrario un'articolazione complessa in atti o parti tra il profilo strutturale e quello operativo, intersecandosi fra disposizioni volte ad una programmazione generale che pone come obiettivo lo sviluppo socio-economico dell'intero contesto[178].

In particolare, nel momento in cui i piani regolatori si applicano ad aree di sviluppo industriale, essi vanno a costituire una sorta di "peculiare e atipica declinazione di strumenti urbanistici sovracomunali[179]".

In altri termini, quanto affermato dal giudice amministrativo rimanda al fatto che il piano, in questi casi, non è caratterizzato unicamente dall'esigenza di conferire alla pianificazione un respiro più ampio rispetto a quello della dimensione comunale, ma anche da una finalità che rimanda a scelte di politica economica, la quale deve fornire omogenee possibilità sul medesimo territorio.

[177] Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2020, n. 6263.
[178] Cons. Stato, sent. 6263/2020, cit. Si rimanda a quanto analizzato da F. DALLARI, *Potere di pianificazione urbanistica ed attività economiche*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume III – Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 353-365.
[179] *Ibidem*.

Si tratterebbe, pertanto, di un modello di "sovraordinazione", connotato da un'incisività tutta particolare proprio perché rispondente a logiche di coordinamento settoriale e di sviluppo economico, di cui si è detto[180].

Ad esempio, pare utile precisare che i Piani consortili di sviluppo industriale, quali strumenti urbanistici sovracomunali caratterizzati spesso da particolare cogenza, non esautorano i poteri comunali di governo del territorio: *a contrario*, la loro "vocazione settoriale li rende mirati ad uno specifico obiettivo, necessitante d'una regolazione dedicata e di tempi certi d'attuazione"[181].

Anche il giudice amministrativo, peraltro, fa riferimento alla possibilità di sintesi procedurale attuata mediante legge regionale tra i vari livelli di pianificazione, per risolvere i problemi di coordinamento, ricorrendo ad esempio alla conferenza di servizi[182].

Posto che la sovraordinazione tra le due discipline - comunale e sovracomunale - non può risolversi nella sostanziale neutralizzazione dei contenuti degli atti dei primi rispetto ai secondi, e che l'illegittimità degli stessi ne presuppone comunque la caducazione solo a seguito di azione demolitoria[183], occorrerebbe verificare l'efficacia dell'azione di semplificazione amministrativa con il fine si sintetizzare le procedure di adozione dei piani, sia per non inficiare il buon andamento della P.A. stessa che per non legittimare *de facto* l'introduzione di un ulteriore strumento di pianificazione sul territorio.

Infatti, il giudice amministrativo ha affermato che, sebbene la P.A. abbia l'obbligo di rispettare i principi di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici, possono essere introdotte varianti e modifiche nella disciplina di dettaglio purchè queste non comportino una

---

[180] "[…] tali da risolversi perfino nell'apposizione di vincoli espropriativi, ben più incisivi rispetto a quelli conformativi di regola rivenienti dal regime di edificabilità dei suoli.", afferma ancora il Consiglio di Stato, sent. 6263/2020, cit. Si noti anche quanto già trattato da A. ROMANO, *Vincoli urbanistici e programmi di fabbricazione: un problema superato*, in *Le Regioni*, 3-4/1978, 695–706.

[181] Cons. Stato, sez. IV, 1 settembre 2016, n. 3781.

[182] Art. 14, l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

[183] Cons. Stato, sent. 6263/2020, cit.

deviazione sostanziale dal modello legale rispetto alla causa - fine verso il quale il provvedimento è funzionalmente orientato - ovvero al contenuto[184].

In altri termini, se si mantiene la stessa *ratio* il provvedimento amministrativo opera nella legalità ed è atipico nella forma, ma permesso e non suscettibile di insussistenza[185].

Il ruolo del diritto amministrativo, specie in relazione alla sua funzione istitutiva di principi e cornici concettuali di grande rilievo nel quale possono sedimentarsi le *best practices* che (come si vedrà) spesso emergono con la partecipazione dei privati alla gestione del territorio, si presenta più che mai centrale nell'ambito della regolazione, della rigenerazione e della valorizzazione del territorio urbano, assicurando un rigoroso rispetto e una puntuale applicazione dei principi di buon andamento, proporzionalità e imparzialità dell'azione e della gestione delle risorse, nonché del principio di legalità, specie in un settore che regola l'esercizio di pubblici poteri di notevole impatto sui diritti individuali di tutti i cittadini[186].

Certamente, infatti, se da un lato il cuore dell'attività che legittima una - in taluni casi anche forte - contrazione degli interessi individuali a favore dell'interesse pubblico dell'ordinato e sostenibile assetto territoriale viene essenzialmente ricondotto al rispetto del principio di legalità, d'altra parte particolare attenzione va posta alla sua fenomenologia, ossia alla sua declinazione in concreto, poiché come è

---

[184] Per tutti, Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545; nella questione oggetto del giudizio, relativa all'ammissibilità o meno dell'introduzione di misure perequative nel P.R.G. della città di Roma, è stato affermato che può essere identificato un sistema formato da tre fattori: la disciplina urbanistica previgente (stato di diritto), le condizioni dell'edificazione esistente (stato di fatto) e gli obiettivi urbanistici da perseguire (finalità), v. L. CASINI, *Perequazione e compensazioni nel nuovo Piano Regolatore Generale di Roma*, relazione al Convegno "Governo e mercato dei diritti edificatori", Perugia, 30 novembre 2007.

[185] In tal senso, a fondamento dall'attività amministrativa anche nel diritto urbanistico, si consideri l'art. 1, c. 1*bis* della l. 241/1990, cit.

[186] Per tutti, A. SIMONATI, *Governo del territorio, tutela della sicurezza e coinvolgimento della cittadinanza: una sinergia preticabile?*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Giuffrè, Milano, 2021, 57-80; ID., *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2019, 31 ss.

stato sostenuto "molte sono le manifestazioni della legalità, anche se è sempre una la sua funzione: rendere tipico l'esercizio del potere"[187].

In tal senso, vanno richiamate due tematiche che sempre più ricoprono ruoli significativi nell'ambito della gestione del territorio e, in particolare, delle aree urbane: la pianificazione energetica e la mobilità (ora) sostenibile[188].

In riferimento alla prima, come noto, la competenza nell'ambito energetico è concorrente fra lo Stato e le regioni sin dalla riforma costituzionale del 2001 più volte richiamata e il nostro ordinamento recepisce e persegue gli obiettivi fissati a livello di Unione europoea con documenti di indirizzo e di *policy* strategica[189]. Per quanto qui rileva, occorre richiamare soprattutto l'evoluzione del ruolo degli enti locali e della pianificazione energetica a livello locale: anche in tale ambito emerge infatti la necessità di fare della pianificazione ubanistica un mezzo efficiente per il perseguimento di obiettivi ulteriori tra cui, appunto, l'utilizzo di fonti energentiche rinnovabili e pulite in una dimensione di efficientamento energetico e pianificazione dell'uso delle risorse[190]. Gli strumenti utilizzati per la programmazione

---

[187] F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Il Mulino, Bologna, 2007, ma anche *ibidem*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, fasc. 2, 2006, 280, disponibile online.

[188] Si rimanda anche a G. GARZIA, *la disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1105 ss.

[189] Si considera che la fase di attribuzione delle competenze "energetiche" alle Regioni possa essere stata "inaugurata" dalla l. 29 maggio 1982, n. 308, *Norme sul contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi.* Per una ricostruzione dell'*iter* e delle principali pronunce della Corte costituzionale sul punto, si rimanda a E. SCIARRA, *La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna*, in *Aperta Contrada*, 2 agosto 2017, disponibile online. In riferimento ai documenti adotttati in ambito europeo, per tutti Comunicazione della Commissione UE COM(2008) 772 def. del 13 novembre 2008, *Efficienza energetica per l'obiettivo del 2020*, commentata da G. CAFIERO, *La rigenerazione urbana: un driver di sviluppo, un indicatore di rinnovamento della società italiana*, in *Riv. economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2013, 42 ss.

[190] Sul punto si richiama la trattazione di N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, *passim*. e anche G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti*

strategica dell'utilizzo dell'energia sono, infatti, i piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima (PAESC), sviluppatisi proprio nel contesto del Patto dei sindaci e adottati dagli enti locali non come strumenti urbanistici - e quindi non contenenti disposizioni vincolanti – bensì come linee di indirizzo per individuare le misure di adattamento ai cambiamenti climatici mediante operazioni di vario genere, orientate a sviluppare a livello locale politiche di governo del territorio resilienti rispetto al cambiamento climatico[191].

L'altro tema richiamato della mobilità sostenibile e della programmazione e pianificazione dei trasporti da parte degli enti locali è assai ampio e meriterebbe una trattazione *ad hoc*[192], ma il breve riferimento in questo contesto è proprio volto ad evidenziare come mediante gli strumenti di gestione del territorio si possa garantire un adeguato livello della qualità della vita dei cittadini, con notevoli punti di contatto anche con l'ampia tematica dell'erogazione dei servizi pubblici da parte egli enti locali[193].

---

climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020, 6, disponibile online. Gli Autori richiamano il Patto dei Sindaci, Europa 2008; 29 giugno 2008; il Libro Verde della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – quali possibilità di intervento per l'UE, 29 giugno 2007, COM(2007) 354 definitivo, disponibile online.

[191] Sono stati però riscontrate delle criticità nel recepimento delle linee di indirizzo dettate nei PAESC all'interno degli strumenti urbanistici esecutivi, con il fine di assumere valenza coercitiva. Su tale rapporto si rimanda a G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, cit., 8 ss., che analizza il caso della Regione Veneto.

[192] Sono numerosi i contributi in materia e se ne richiamano solo alcuni L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile. Interoperabilità intermodalità e digitalizzazione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; O. BACCELLI, R. GALDI, G. GREA, *La sostenibilità della mobilità in ambito urbano. Dinamiche e scenari*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, 329 ss. Da ultimo C. LAURI, *Smart Mobility. Le sfide regolatorie della mobilità urbana*, in *Riv. trim. di scienze dell'amministrazione*, fasc. 1, 2021, disponibile online.

[193] T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2020, 563 ss.: l'Autore sottolinea come "Ogni scelta riguardandte il trasporto pubblico locale, persino quella apparentemente più secondaria e finanche a prescindere dalla natura di fonte o dell'atto […], finisce infatti per involgere intimamente, ma parallelamente, non solo la dinamica delle relazioni fra Stato e mercato ovvero tra pubblico e privato, ma anche la difficile identificazione di un accettabile punto di equilibrio […] tra l'universalità e l'accessibilità del servizio […]

In rapporto all'esigenza - già richiamata - di tutela dell'ambiente e incremento dell'utilizzo di risorse verdi, anche il piano dei trasporti e la mobilità sostenibile[194] assurgono a vere e proprie tutele parallele, trasformandosi da piani - per così dire - di settore ad elemento di integrazione per lo sviluppo e il perseguimento della creazione di città intelligenti[195]. Ciò tenuto conto delle intense relazioni fra pianificazione territoriale e mobilità[196], sia a livello territoriale che urbano poiché la regolazione dell'espansione e dell'uso del territorio - con destinazione residenziale e produttiva - possono realizzarsi compiutamente solo mediante valutazioni preliminali di coerenza e congruità rispetto non solo all'esistente ma anche alle prospettive di sviluppo delle infrastrutture di viabilità, elaborate sulla base dell'analisi su popolazione, reti di percorsi ciclopedici e circuiti di trasporto pubblico.

---

con le logiche proprie dello stesso canone efficientistico."; il richiamo sulla disciplina del trasporto pubblico locale è a F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e provincia nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, Jovene, 1993, sul tema della gestione ed erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti locali.

[194] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, 22 giugno 2006, COM(2006) 314 definitivo; in seguito Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, 20 luglio 2016, COM(2016) 501 final.

[195] In tema di mobilità sostenibile, anche mediante l'utilizzo di tecnologie digitali per il monitoraggio del traffico, sensoristica, parcheggi e simili, si contano numerosissimi casi studio. Alcuni sono richiamati già in D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015, 127 (il caso del servizio parcheggi di San Francisco *sfpark*, che tramite l'installazione di sensori segnala posti liberi oppure il caso di Pechino, che sempre mediante sensoristica segnala i differenti tassi di inquinamento); si considerino anche tutte le riflessioni in tema di *sharing economy* nei trasporti (es. Uber, Car2go, eccetra)., T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 578.

[196] Da ultimo T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 583; sul ruolo attribuito alle Città metropolitane nella gestione strategica del territorio anche in tema di mobilità si rimanda per tutti a C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 1, 2019, 44 ss.

4. L'integrazione con i piani di prevenzione della corruzione e il sistema di gestione del rischio nel governo del territorio. Il rapporto tra i privati e l'amministrazione pubblica e la *maladministration*.

Come da lungo tempo evidenziato in dottrina e richiamato a livello istituzionale, proprio il governo del territorio in Italia è considerato uno dei settori nei quali si sviluppa con maggiore facilità il fenomeno distorto della corruzione[197].

Molte delle vicende di corruzione che hanno caratterizzato i primi anni Novanta sono riferibili a progetti di trasformazione urbana, tematica che si innesta sulla pianificazione e sulla costruzione delle grandi infrastrutture[198].

I collegamenti tra le misure di prevenzione della corruzione e il governo del territorio risalgono alle previsioni contenute anzitutto nel Testo Unico Enti Locali: in primo luogo, tutti gli amministratori locali sono vincolati al rispetto dei principi di imparzialità e correttezza[199] - dunque di buona amministrazione - alla base della disciplina costituzionale dell'etica pubblica[200] e, inolte, in caso di conflitti di interessi, gli

[197] Sul rapporto fra corruzione e governo del territorio si v. L. LORENZONI, *The risk of corruption in urban planning*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2019, disponibile online. Si v. anche G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione: per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Atti del convegno, CUEN, Napoli, 1999. Più in generale, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020.

[198] R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020; G.M. RACCA, *Public Procurement: Legal Standards in the EU*, in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di) *Handbook Preventing corruption through administrative measures*, 2018 Anticorruption Winter School EU HERCULE III Programme, 2018, 95-103; A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2018, 573, che richiama anche S. CASSESE, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in G. MELIS (a cura di), *Etica e pubblica amministrazione*, cit., 181 ss.

[199] Art. 78, c. 1, TUEL, cit.

[200] A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, cit., 574; relativamente al concetto di "buona amministrazione", si richiama il convegno online, organizzato nell'ambito del Master di II livello in Strategie per l'Efficienza, l'Integrità e l'Innovazione nei contratti pubblici – SEIIC, Dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino in collaborazione con A.N.AC., "La buona amministrazione: efficienza, integrità e innovazione nella P.A. Diritto, culture e comportamenti", 10 luglio 2020.

amministratori locali sono chiamati al rispetto di diversi obblighi, essenzialmente di astensione.

La mancata osservanza delle richiamate previsioni presenta come sanzione, tra il resto, l'annullamento totale o parziale proprio del piano territoriale[201].

Tanto premesso, il primo riferimento previsto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) al settore del governo del territorio in tema di prevenzione della corruzione è genericamente contenuto nell'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione determinato nel 2015[202]: nella precisazione della differenza fra aree di rischio generali e specifiche, veniva fatta menzione del fatto che il governo del territorio potesse appartenere alla seconda categoria, quella delle aree di rischio specifiche, non meno importanti delle altre ma differenziate "unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti"[203].

Sostanzialmente, dunque, veniva rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione di riferimento l'individuazione delle specifiche aree di rischio, risultante dalla mappatura dei processi, dall'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione dello stesso settore di appartenenza, da incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici o con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità oppure, ancora, da aree di rischio già identificate da amministrazioni similari[204].

---

[201] Art. 78, c. 2, c. 3 e c. 4, TUEL, cit. Inoltre, si afferma che: "Anche l'esercizio dei poteri sostitutivi nell'ipotesi di violazione del dovere di pianificazione territoriale può essere ascritto al novero delle misure "embrionali" di anticorruzione nell'uso del territorio rivolte direttamente agli organi politici locali. Si pensi, in particolare, alle ipotesi di mancata adozione del piano, con il correlato potere di sostituzione (dapprima statale e poi) regionale attraverso l'istituto del commissariamento finalizzato all'adozione del PRG.", in A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, cit., 574.

[202] Determinazione A.N.AC. 28 ottobre 2015, n. 12, 18, disponibile online.

[203] *Ibidem*.

[204] Si rinvia a quanto si dirà *infra*, cap. II, par. 5.

Con il Piano Nazionale Anticorruzione del 2016, invece, il governo del territorio diviene oggetto di considerazioni peculiari, a causa della pervasività dei fenomeni corruttivi nell'ambito urbanistico edilizio, che si diffondono in tale settore per le loro caratteristiche e specificità proprie[205].

È stata rilevata la trasversalità del rischio corruttivo, comune a tutti i processi dell'area governo del territorio a prescindere dagli effetti degli atti adottati, siano essi piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni: la maggior parte delle trasformazioni territoriali ha, infatti, conseguenze permanenti sulle aree interessate e sulla popolazione, che possono portare al depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo stesso[206].

Essenzialmente, però, la prevenzione della corruzione nel settore di gestione del territorio prevede l'adozione di misure volte a contrastare il rischio traversale di sviamento dall'interesse pubblico primario, relativo alla sostenibilità dello sviluppo urbano: le P.A. hanno il dovere di precisare in via preliminare criteri e modalità dei progetti, delle verifiche di compatibilità e dei loro effetti sulle trasformazioni programmate nella mappatura di tutti i processi che riguardano il governo del territorio.

Questione preliminare appare, dunque, quella di determinare le competenze in capo alle singole amministrazioni nell'identificare i contenuti e le tempistiche degli strumenti di governo del territorio per segnalare l'insorgere di fenomeni corruttivi e contrastarli con misure adeguate: tradizionalmente, pertanto, la fase interessata dal

[205] Delibera A.N.AC., 3 agosto 2016, n. 831, *Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, disponibile online. *Ivi*, l'A.N.AC. afferma: "Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali."

[206] *Ibidem*.

monitoraggio per la prevenzione della corruzione è quella pianificatoria[207].

Posto che la pianificazione è disciplinata secondo il richiamato modello "a cascata", caratterizzato da una pluralità di autorità e competenze che si articolano nelle diverse fasi di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico, l'A.N.AC. ha evidenziato una sostanziale omogeneità a livello di normative regionali, in particolare per quanto riguarda i meccanismi di partecipazione dei portatori di interessi al procedimento di adozione dello strumento e la pubblicità degli atti autoritativi in materia urbanistica[208].

I possibili fenomeni corruttivi possono manifestarsi nel caso in cui i piani sovracomunali, tematici o settoriali, prevedano l'apposizione di discipline di tutela[209] che implicano, di conseguenza, significative limitazioni all'uso e alla trasformazione del territorio, oppure nell'approvazione di varianti specifiche che implichino modifiche cartografiche, in riduzione degli ambiti vincolati: i casi di verifica di

---

[207] M. CAPPELLETTI, *La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio*, Booksprint edizioni, Buccino, 2012, 53 ss: l'Autore afferma che il corpo legislativo relativo al governo del territorio è articolato e complesso e pertanto, anche in tema di pianificazione, Dottrina e giurisprudenza hanno avuto modo di svolgere una funzione interpretativa forte.

[208] Delibera A.N.AC., n. 831/2016, cit., 65-67, che afferma: "Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da: a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento e perdurante vigenza di una frammentaria legislazione precostituzionale ancorata alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nell'utilità, nell'efficienza e nell'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri; b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità; c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica; d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica; e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta; f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco […]."

[209] M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2003, 507 ss.

fenomeni corruttivi non sono tassativi, ma spetta alle singole realtà prevederne la verifica, il monitoraggio e il contrasto[210].

In termini di gestione del territorio e in rapporto con la prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi, particolare attenzione va posta anche al tema della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ambito esente dalle previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione, ma di competenza dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata[211].

In linea generale, gli ampi fenomeni corruttivi riguardanti la pianificazione sono stati riferiti dall'A.N.AC. alle fasi di redazione, pubblicazione e attuazione del piano, con particolare cenno alle varianti specifiche, che possono far derivare ai soggetti privati significativi vantaggi economici non rispondenti all'interesse pubblico.

In particolare, anche le convenzioni urbanistiche, considerate quale archetipo dell'accordo fra pubblico e privato nella pianificazione urbanistica, sono state qualificate spesso come momento di collusione nel quale il potere, poichè non esercitato in via autoritativa, potesse essere sviato causando fenomeni di cattiva amministrazione: le convenzione urbanistiche implicano però, alla base, un rapporto trasparente tra P.A. e privati, in quanto le prescrizioni del P.R.G.

---

[210] A titolo esemplificativo si noti che, riguardo la città di Torino, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione per il 2020-2022, nell'elencazione delle aree di rischio e di intervento considera il procedimento urbanistico relativo al progetto in atto di revisione del P.R.G. vigente, ai sensi della l.r. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, *Tutela e uso del suolo*. Il rischio viene ascritto alla "mancanza di chiari e precisi indirizzi da parte degli organi di governo, delle politiche di sviluppo territoriale sottese alla redazione del Piano" nonchè ad una "non trasparente verifica della coerenza tra le linee di indirizzo e le soluzioni tecniche adottate". I Dirigenti responsabili delle aree sono chiamati ad articolare il monitoraggio mettendo in atto misure ascrivibili all'organizzazione del processo (con l'individuazione da parte dell'organo politico degli obiettivi generali del piano con atto di indirizzo), alla trasparenza (favorendo la partecipazione dei cittadini nella fase di redazione attraverso la promozione con incontri pubblici) e al controllo sulla disciplina del conflitto di interessi (mediante la verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o di conflitto di interesse per il gruppo di lavoro interno all'Area che si occupa della revisione del Piano. Per i collaboratori esterni all'Area, le comunicazioni e/o l'obbligo astensione sono previsti dal Codice di Comportamento Dipendenti.) Le misure risultano tutte già in atto.

[211] Si v. *infra*, cap. II, par. 5.

contengono già le volumetrie ammesse o le destinazioni d'uso delle aree e rinviano al piano di dettaglio[212].

Ciò che è demandato unicamente alla disciplina della convenzione è, invece, la regolazione degli oneri fra le parti[213].

Peraltro, è stato sottolineato come il nodo problematico non sia in realtà costituito dagli accordi fra pubblico e privato posti a valle delle prescrizioni urbanistiche, bensì quelli a monte, definiti come gli accordi sulla codeterminazione delle prescrizioni stesse. Infatti, andando tale tipologia di accordo ad incidere sulla potestà pianificatoria dell'ente comunale, parrebbe mettere in discussione il procedimento stesso di formazione della volontà dell'amministrazione pubblica, con importanti ricadute anche dal punto di vista del rispetto del principio di legalità.

Una tale problematica si è resa ancor più sentita quando la pianificazione urbanistica ha identificato la consensualità come elemento di legittimazione del potere, ossia quando, in altri termini, la P.A. ha abbandonato l'approccio autoritativo a favore di una ricerca del consenso per il miglior assetto degli interessi in gioco[214].

L'interesse pubblico è quanto va valutato caso per caso, e in tal senso opera l'urbanistica consensuale, al punto che può considerarsi che la maggior parte delle attuali operazioni di riqualificazione urbana si pone

---

[212] Delibera A.N.AC., n. 831/2016, cit., 71 ss. Il riferimento è anche a M. A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, in F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, cit., 628.

[213] P. URBANI, *L'urbanistica*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, volume Astrid, Bagno a Ripoli, 2010, 423.

[214] Con tale riferimento, ci si riferisce non solo agli accordi fra pubblico e privato, ma anche fra amministrazioni, ex art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241, come ricorda P. URBANI, *L'urbanistica*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 426. In ambito urbanistico vengono ricordate numerose tipologie di accordo, fra cui: gli accordi perequativi, quelli compensativi, gli accordi premiali o di scambio e gli accordi ad evidenza pubblica. Si richiama anche quanto affermato da S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile*. *Volume I – Studi introduttivi*, Bononia University Press, BUP, 2018, 12 ss., l'Autore afferma che: "Il diritto amministrativo, non solo in Italia, è oggetto di contestazione perché rappresenta inerzia, torpore, cavillosità, corruzione. Negli Stati Uniti si parla di "contemporary anti-administrativism" e tentativi di decostruzione del "Regulatory State".

in deroga allo strumento urbanistico vigente, condizionando la discrezionalità del potere nell'individuare la scelta migliore per il territorio[215].

Fra le altre soluzioni, ciò che pare inerente ed utile al miglioramento nella gestione degli usi del territorio in un'ottica di potenziamento della pianificazione integrata è favorire il passaggio "dallo straordinario all'ordinario": posto che lo strumento pianificatorio è necessario per garantire un adeguato assetto del territorio, si propone di affievolire l'approccio della misura "in deroga" allo strumento urbanistico ma, al contrario, di potenziare la codeterminazione degli assetti atta ad adattarsi alla soluzione migliore nel caso concreto, considerando anche quanto affermato su scala sovranazionale[216].

A tale prospettiva di integrazione sembrano anche fare riferimento i piani integrati di attività e organizzazione, recentemente introdotti a livello normativo con la finalità di assicurare trasparenza e qualità dell'attività amministrativa per migliorare i servizi ai cittadini e alle

[215] In tal senso, si v. P. URBANI, *L'urbanistica*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 427, che richiama anche il giudizio negativo della giurisprudenza amministrativa su tale aspetto, ricordando che non è sulla base di un rapporto quantitativo che deve valutarsi l'interesse pubblico ad avvalersi di un programma integrato di intervento, bensì deve "considerarsi se gli interventi di nuova edificazione (maggioritari o minoritari che siano) siano funzionali agli obiettivi di carattere pubblico", cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2985. Si noti anche, come menzionato sempre in P. URBANI, *L'urbanistica*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 432, che quando lo scambio si inserisce e rientra a pieno titolo per mezzo degli accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo, anche a causa della crisi finanziaria degli enti comunali: lo scambio crea l'occasione per l'emergere di fattispecie rilevanti di corruzione non solo da parte dei dirigenti, ma anche degli stessi organi politici.

[216] Il riferimento va a P. URBANI, *L'urbanistica*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*,cit., 429 e a A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, cit., 576, in tema di "Integrity Risk Management". Sempre in riferimento all'ambito sovranazionale, per una trattazione sul fenomeno della corruzione, G. M. RACCA – R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. RACCA – C. R. YUKINS (a cura di) *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014, 23-48.

imprese anche mediante la costante e progressiva semplificazione dei processi anche in materia di diritto di accesso[217].

I piani integrati, di durata triennale, dovranno essere redatti dalle pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, fatta eccezione per le scuole, e dovranno contenere la definizione degli strumenti e delle fasi per attuare i sistemi di organizzazione e strategia della *performance* per garantire la reingegnierizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, includendo quindi anche i piani organizzativi per il lavoro agile[218].

Auspicando, quindi, la pronta ed efficace attuazione di tali piani in conformità con gli obiettivi del legislatore, si potrebbero prospettare profili di integrazione anche con la funzione amministrativa di governo del territorio, per il potenziamento del monitoraggio e dell'efficiente attività di prevenzione della corruzione nei procedimenti urbanistici e nei rapporti con i soggetti privati per la gestione del territorio.

[217] Art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2021, n. 113.

[218] Art. 6, c. 1, lett. b), d.l. n. 6/2021, cit.; S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, Nel Diritto, Bari, 2012.

Capitolo II

La rigenerazione urbana: i modelli di gestione del territorio e il rapporto con gli stakeholders.

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della nozione di rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana e sociale in ambito europeo. Le leggi regionali per la rigenerazione urbana e territoriale. Il ruolo delle imprese. – 2. L'urbanistica consensuale e l'evoluzione della partecipazione della "cittadinanza attiva" digitale al governo del territorio. Dal programma integrato di intervento ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio. – 3. L'emersione del concetto di amministrazione condivisa per l'uso dei beni comuni urbani. Le categorie dei beni pubblici, la proprietà pubblica e l'uso dei beni: dai *commons* ai beni comuni. – 4. I regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. La natura giuridica dei patti di collaborazione come strumento di collaborazione fra i privati e la Pubblica Amministrazione. – 5. Cenni ai meccanismi di tutela e gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

1. L'evoluzione della nozione di rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana e sociale in ambito europeo. Le leggi regionali per la rigenerazione urbana e territoriale. Il ruolo delle imprese.

La rigenerazione urbana, concetto polisemico e fenomeno complesso, è stata definita come l'insieme degli interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici che insistono su una particolare porzione di territorio urbanizzato in maniera coordinata, con il fine di incrementare il riuso, la riqualificazione e la sostituzione del costruito, nell'ambito di azioni sostenibili[1].

[1] Per una panoramica sugli attuali d.d.l. presentati alla Camera, si v. P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 1, 2020, 9-10. Il richiamo, però, è anche a M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare*

Tali interventi sono volti a potenziare la trasformazione delle città e delle realtà urbane, innalzando il livello di tutela ecologico-ambientale e razionalizzando l'uso delle risorse.

Naturalmente, l'idea di considerare il concetto di rigenerazione urbana muove dalla percezione, avvertita sia dai singoli individui che dal legislatore regionale per il territorio di sua competenza, di "crisi della città[2]". Le molteplici contraddizioni che la città presenta, che partono dalla dicotomia fra il centro e le periferie[3], sino ad arrivare al progressivo inutilizzo di interi comparti urbani e ad includere il rispetto dei valori costituzionali dell'abitare e del vivere la città, si affiancano alla necessità di miglioramento e di efficientamento delle città, dal punto di vista infrastrutturale, fisico e sociale[4].

In altri termini, come è stato ricordato, i momenti e i mutamenti di carattere politico, economico e sociale riflettono la possibilità e la necessità di contribuire all'evoluzione urbana, realizzando progetti per l'attuazione delle politiche della città: si tratta, però, di comprendere se

---

la città, Il Mulino, Bologna, 2017, 53 ss., in tema di norme e regole, richiamando M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, in *Il Mulino*, 4, 2016, 579 che sottolinea come emerga la "[…] bizzarra idea di «amministrare per legge», ove il fine (l'amministrare) è incerto mentre la banalizzazione dell'amministrazione è sicura"; P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, disponibile online: la rigenerazione urbana è "accadimento non nuovo perché i fatti della storia si ripetono, dettati dalle esigenze dell'economia e della società"; l'Autore richiamando il fatto che anche nel XIX secolo si poneva il tema della rigenerazione, cita i grandi piani urbanistici di Parigi opera di Colbert e Haussmann, la Vienna di Francesco Giuseppe e i grandi viali di Firenze come alcune delle rigenerazioni urbane che "comportarono enormi demolizioni di centri storici e quartieri degradati, mura medievali, attraverso procedimenti espropriativi oggi impensabili e riassegnazione di aree edificabili secondo il disegno ordinatorio e innovativo dei piani urbanistici allora chiamati di "risanamento"".

[2] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci all'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 18.

[3] R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, 365 ss.; sul ruolo della città anche M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. del* Federalismo, fasc. 4, 2016, 975 ss; H. LEFEVBRE, *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, 2014; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2013, 307-315. Di recente, E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2021, 54 ss.

[4] Il territorio è considerato come spazio e traiettoria del cambiamento e "teatro delle esigenze", B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari, 2013, *passim*.

e in che misura tali politiche costituiscano nuove istanze o siano la riproposizione di tematiche già parzialmente note[5].

A livello europeo, i principali riferimenti alla rigenerazione urbana si collocano nell'ambito delle *policies* relative allo sviluppo delle città. Queste ultime sono viste come la fonte e la cabina di regia per la risposta alle sfide economiche, ambientali e sociali europee poiché non solo ospitano più di due terzi della popolazione, ma sono anche responsabili di circa l'80% del consumo di energia in Europa[6].

Generando fino all'85% del PIL europeo, le aree urbane costituiscono i motori dell'economia e fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione: per contrasto, all'interno di tali realtà, si configurano problemi persistenti, quali la disoccupazione, la segregazione e la povertà.

In un tale contesto le politiche europee di rigenerazione urbana assumono un significato transfrontaliero più ampio, il cui punto nodale, ad oggi, è costituito dalla politica di coesione dell'Unione europea.

In particolare, lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.) prevede che, per rafforzare la sua coesione economica, sociale e territoriale, l'Unione miri a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo in quelle meno favorite o insulari, dedicando particolare attenzione alle zone rurali, a quelle interessate da transizione industriale e quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici[7].

Alla luce di tale affermazione, la politica di coesione continua ad investire sulla semplificazione e sulla flessibilità nelle strategie integrate di sviluppo territoriale e locale, attuando prospettive di rigenerazione attraverso vari strumenti di finanziamento e mediante il

[5] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci all'urbanistica di nuova generazione*, cit., 20.
[6] EU Commission, *EU Regional Policy on Urban Development*, disponibile online.
[7] Art. 174, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)*.

conferimento agli enti territoriali del potere di gestire i fondi provenienti dalle istituzioni[8].

In tal senso e su larga scala, la rigenerazione urbana europea si concentra su cinque obiettivi politici per l'incremento della *smartness*, della transizione verde, delle infrastrutture di connessione e del benessere sociale, e per il potenziamento delle strategie di investimento sviluppate a livello locale in tutta Europa[9].

Posto, quindi, quanto premesso a livello europeo, nel nostro ordinamento la rigenerazione urbana si articola su punti di vista più concreti, collocandosi nell'ambito della cosiddetta urbanistica di "quarta generazione[10]", quella che, sostanzialmente, stabilisce l'obiettivo del totale azzeramento della continua espansione delle città a favore del riutilizzo dell'esistente[11].

A riprova di tale prospettiva, si consideri che, come si vedrà, nel nostro ordinamento non è recente l'introduzione della prima normativa organica relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente[12], prevista

---

[8] Il riferimento è, da ultimo, alla *Cohesion Policy 2021-2027*, pubblicata sull'*Official Journal of the European Union*, che si compone di: Regolamento(UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce il Fondo per una transizione giusta*, 24 giugno 2021; Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013*, 24 giugno 2021; Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al *Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, 24 giugno 2021; Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per *l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno*, 24 giugno 2021; Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio recante le *disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, 24 giugno 2021.

[9] La dimensione urbana della politica di coesione sarà rafforzata, con il 6% del Fondo europeo di sviluppo regionale dedicato alle strategie di sviluppo urbano sostenibile.

[10] T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 81 ss.

[11] V. cap. III del presente lavoro.

[12] Titolo V, L. 5 agosto 1978, n. 475, *Norme per l'edilizia residenziale*; in seguito art. 11, L. 4 dicembre 1993, n. 493, *Legge di conversione del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398*; già dalla fine degli anni '70 si contano, ad opera del legislatore, numerosi tentativi di intervento sul recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente, tra cui "i piani di recupero di cui alla l. n. 457/1978, i programmi integrati di intervento di

mediante l'adozione di un metodo di controllo preventivo e generale, cioè l'elaborazione e l'attuazione da parte dell'ente locale di piani di recupero urbano[13].

Tuttavia, il termine rigenerazione urbana può prestare il fianco ad una certa confusione terminologica in quanto, in precedenza, si era delineato più precisamente il significato di riqualificazione urbana.

Per quanto tali concetti siano assimilabili, si è evidenziato che la rigenerazione urbana considera e coinvolge un'attività anzitutto dimensionalmente ma anche tipologicamente di più ampio respiro[14].

La riqualificazione, infatti, si riferisce ad interventi di tipo edilizio su singoli manufatti, ovvero a programmi di recupero di determinate aree urbane[15], mentre la rigenerazione è inserita in una più generale politica pubblica di gestione del territorio e fa leva su una organica azione complessa di contrasto al degrado urbano dal punto di vista urbanistico-

---

cui alla l. 179/1992, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1997, le società di trasformazione urbana, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2008), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) a fine anni '90, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002", G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 1, 2018, 119 e ss.; si v. anche F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 2016, disponibile online.

[13] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 165 e ss.

[14] T. FAVARO, *Verso la* Smart city*: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 2, 2020, 87 ss.

[15] II termine "riqualificazione" si trova, anzitutto, all'art. 3*bis*, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *T.U. Edilizia*, laddove, con l'intervento dell'art. 17, comma 1, lett. b), d.l. 12 settembre 2014, n. 133, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, sono stati disciplinati gli interventi di conservazione. Secondo tale disciplina, "lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario."; in precedenza, si v. anche P. URBANI, *Le innovazioni in materia di edilizia privata nella legge n.106 2011 di conversione del DL 70 13 maggio 2011. Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*, in *www.pausania.it*.

edilizio, socioeconomico, culturale, infrastrutturale e occupazionale, portando verso il cosiddetto "uso accettabile[16]" del territorio.

Il confine fra le due nozioni - che parrebbe ricondurre ad identificare con il termine rigenerazione una *species* di interventi dei quali la riqualificazione costituisce un *genus*[17] - è talvolta incerto poiché, se da un lato il legislatore nazionale si occupa di inserire previsioni legislative volte ad incentivare il sistema di valorizzazione dell'assetto urbano in ogni sua componente, dall'altro le indicazioni operative "monche" devono poi essere elaborate da parte degli enti territoriali all'interno delle normative regionali.

Un esempio è costituito dalla stessa norma contenente la possibilità di compiere interventi di conservazione[18]: il legislatore ha affermato che è possibile intervenire sugli edifici qualificati come non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione dell'area di appartenenza per riqualificarli, implicando di conseguenza anche mutamenti di destinazione d'uso e relazioni con la normativa in tema di impatto ambientale e di beni culturali.

Si prospettano, insomma, diverse importanti possibilità di intervento le quali, però, non sono sorrette da indicazioni relative alle modalità operative, demandate, appunto, alla competenza regionale.

Punto nodale è, pertanto, comprendere se e in che misura questo assetto generale di riparto di competenze sia efficace nel perseguire l'obiettivo generale di riqualificazione urbana o se, al contrario, dia luogo ad una confusione attuativa.

Di recente, poi, sulla scorta dell'ampio dibattito che ha caratterizzato la dottrina, alcuni legislatori regionali hanno provveduto ad integrare le

---

[16] L'espressione è di M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *federalismi.it*, 3, 2017, 597, disponibile online.

[17] T. FAVARO, *Verso la* Smart city*: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, cit., 87 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2014, 237-260.

[18] Si fa riferimento al già citato art. 3*bis*, T.U. Edilizia, cit.; anche in vista del perseguimento dell'altro obiettivo che caratterizza, assieme alla rigenerazione, l'urbanistica moderna e di cui si dirà *infra*, cap. IV, par. 3, ossia il risparmio del consumo di suolo.

proprie leggi urbanistiche con riferimenti all'obiettivo di rigenerazione urbana e stabilendo regole per porre in essere tentativi di rigenerazione: la revisione e la modifica della normativa urbanistica di riferimento sono state attuate anche nell'ottica di una concezione del territorio quale bene comune e, per ciò stesso, non inesauribile e da salvaguardare per il benessere delle generazioni future[19].

A partire dal 2017, differenti leggi urbanistiche regionali hanno integrato le previsioni preesistenti, formulando esse stesse possibili definizioni di rigenerazione urbana. Rigenerazione urbana intesa come l'insieme di tutte le iniziative comunque includenti la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano mediante il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, a favore della sostenibilità e della resilienza ambientale, dell'innovazione tecnologica e dell'incremento della biodiversità dell'ambiente urbano[20].

---

[19] Il riferimento va anche al concetto di suolo inteso come bene comune e la tematica è diffusamente affrontata considerando che la teoria internazionale dei *commons* deduce, da un lato, il prevalere della titolarità privata l'agenda privata, parcellizzando la risorsa estesa, mentre, dall'altro, si concentra l'attenzione sulla teoria per cui dovrebbe essere preposto un custode pubblico per i beni di uso comune, v. intervento di E. BOSCOLO, *Il governo del territorio tra esigenze di pianificazione, contenimento del consumo di suolo e pretese di rigenerazione,* in occasione del convegno "Dall'urbanistica per piani al governo rigenerativo del territorio alla luce della l.r. Emilia-Romagna 24/2017", Bologna, 11 maggio 2018; M. ROBIGLIO, *20 American Stories of Adaptive Reuse,* Jovis, Berlino, 2017, 144: l'Autore descrive il *toolkit* per sviluppare pratiche di uso temporaneo come strumento di sfruttamento del patrimonio edilizio esistente e rimedio all'abbandono dei luoghi urbani. Il *toolkit* considera: *explore possibilities, assess potential, envision the future, involve partners, colonize the place, design to reuse, placemaking and funding, run and evolve*; R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche* grassroots *e politiche urbane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, III, 2012, 427; C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2, 2013, 1 ss.

[20] C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.: l'Autore illustra le funzionalità cui sono deputati gli spazi urbani, pubblici e privati , di interesse comune, affermando che essi "soddisfano numerosi bisogni del vivere in città perché sono funzionali al benessere delle comunità, come all'esercizio individuale dei diritti di cittadinanza: qualità della vita e del lavoro, socialità, cultura, mobilità, svago, condivisione, senso di comunità, possibilità di coltivare capacità e passioni sono tutte cose che risentono immediatamente della maggiore o minore qualità delle infrastrutture di uso collettivo che una città è in grado di mettere a disposizione dei propri abitanti."; J.B.

Di conseguenza, hanno successivamente preso corpo e definizione numerosi concetti giuridicamente rilevanti, quali quello della "rigenerazione umana[21]" o quello della "rigenerazione territoriale", intendendo con questo l'insieme coordinato di azioni sovralocali che rispondono all'esigenza di risolvere situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale, salvaguardando e ripristinando il suolo e le connesse funzioni ecosistemiche per migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica non solo di tutto il territorio, ma anche dei manufatti agrari rurali tradizionali, prevenendo conseguenze negative per la salute umana, per gli ecosistemi e, in estensione, per tutte le risorse naturali[22].

Resta ferma, però, la considerazione per la quale nel potenziamento, nella proposta, nell'approvazione e nella realizzazione dei progetti di rigenerazione urbana è fondamentale il ruolo delle imprese: se, da un lato, come si vedrà, l'apertura alla partecipazione dei privati riuniti anche in forma associativa risulta essere di grande importanza per il perseguimento delle finalità sociali, dall'altro è mediante gli investimenti delle imprese e degli imprenditori che vengono realizzati effettivamente i grandi interventi di rigenerazione.

A titolo esemplificativo, può prendersi in esame il testo del disegno di legge attualmente depositato in Parlamento[23]: la rigenerazione urbana necessita di strumenti organici per la sua attuazione e, in questo senso,

---

AUBY, *Droit de la ville. Du functionnement juridique des villes au droit à la ville*, II ed., LexisNexis, Parigi, 2016, 20.

[21] L.r. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, *Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*.

[22] L.r. Lombardia, 26 novembre 2019, n. 18, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*; altri esempi di leggi regionali sono: l.r. Piemonte, 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*; l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, importante per l'introduzione di pratici strumenti attuativi; in precedenza, l.r. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*.

[23] Il d.d.l. n. 1131, una delle proposte di testo organico volte a regolare le misure per la rigenerazione urbana è stato presentato al Parlamento in data 11 marzo 2019, in esame in commissione dal 10 novembre 2021, *Misure per la rigenerazione urbana*.

il disegno di legge richiamato prevede non solo l'istituzione di una cabina di regia nazionale[24], ma anche di un Piano nazionale per la rigenerazione urbana, da adottare da parte del governo[25] ed affiancato da bandi regionali[26] per la rigenerazione e piani comunali[27].

Questi strumenti dovrebbero porsi l'obiettivo di definire le linee direttrici delle operazioni di rigenerazione urbana e le regole relative ai singoli interventi e ai finanziamenti: dalla messa in sicurezza, alla manutenzione del patrimonio edilizio pubblico e privato, dalla salvaguardia dei centri storici alla rivalutazione degli spazi pubblici, del verde urbano e dei servizi pubblici, anche mediante l'integrazione delle infrastrutture della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti con il tessuto urbano, fino all'implementazione di infrastrutture digitali innovative.

Tali previsioni, necessarie per garantire un omogeneo sviluppo delle attività di rigenerazione, dovrebbero porsi come strumento di semplificazione per le imprese promotrici dei progetti, ma il disegno di legge non pare prevedere misure di agevolazione bensì pone vincoli ulteriori in particolare alla disciplina dei centri storici, con il rischio di aumentarne il degrado[28].

Attualmente, le disposizioni indicate nel disegno di legge sopra brevemente descritto sono trasfuse in un testo normativo approvato dal

---

[24] Art. 3, d.d.l. 1131, cit., come aggiornato nel 2021.

[25] Art. 4, d.d.l. 1131, cit., piano da adottare "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata […]".

[26] Art. 9, d.d.l. 1131, cit.

[27] Art. 10, d.d.l. 1131, cit.

[28] Art. 11, d.d.l. 1131, cit., che, fra l'altro, al comma 6 prevede: "All'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo il comma 6 è inserito il seguente: « 6.1. I comuni, con deliberazione del consiglio comunale, censiscono e mappano annualmente gli immobili commerciali e artigianali, localizzati nei centri urbani e storici, inutilizzati da più di dodici mesi e, rilevando il danno di immagine per la comunità dovuto al degrado urbano causato da tale inutilizzo, possono modificare in aumento l'aliquota di base, definita ai sensi del comma 6, sino a tre volte. Tale aumento è sospeso a fronte di un riutilizzo, anche temporaneo, dell'immobile e cessa a fronte della definizione di un contratto di locazione o di utilizzo a titolo gratuito della durata di almeno tre anni».". Sul compito degli enti locali di mappatura del territorio e delle aree degradate, v. cap. III, par. 1 e 3 e cap. IV del presente lavoro.

Senato il 17 marzo 2021[29], il quale pare voler costituire un insieme di tutte le politiche di rigenerazione attuate nel corso degli anni, indicando anche una sorta di riparto delle risorse e stabilendo in capo alle regioni il ruolo principale di attuazione delle operazioni di rigenerazione, dipingendo il comune come una sorta di "collettore delle proposte di piani avanzate da altri soggetti pubblici o privati" e sembra ridurne l'autonomia in riferimento a tali temi[30].

Nel prosieguo, si analizzeranno gli strumenti per la rigenerazione urbana da due punti di vista distinti ma accomunati all'interno della definizione stessa del fenomeno attualmente posto alla base dell'attività di pianificazione. Il primo riguarda il contributo delle esperienze locali e l'analisi dei fenomeni sviluppati a partire dall'idea secondo la quale il diritto pubblico di gestione del territorio, pur sembrando essere "frutto di conciliazioni forzate tra elementi antinomici"[31], diventa fondamentale per il ruolo del cittadino partecipe e corresponsabile del benessere della collettività mediante cooperazione con l'amministrazione[32]. Il secondo punto di vista, invece, considera i procedimenti di utilizzo e riqualificazione delle aree dismesse ed abbandonate e del riuso degli edifici, concentrando l'attenzione sul ruolo degli strumenti urbanistici e delle norme di pianificazione alla luce della necessità di riconversione e rigenerazione di intere porzioni di città[33].

[29] Il testo approvato dal Senato il 17 marzo 2021 congiunge i testi n. 1131, 970, 985, 1302, 1943, 1981. All'art. 1 si afferma che la rigenerazione urbana è lo "strumento fondamentale di trasformazione, sviluppo e governo del territorio senza consumo di suolo". Per un'analisi del testo di legge si rimanda a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 338 ss.

[30] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, cit., 340.

[31] G. BERTI, *Le antinomie del diritto pubblico*, in *Dir. Pubb.*, 2, 1996, 273 ss.

[32] M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bononia University Press, Bologna, 2015, 5 ss.

[33] Di ciò si tratterà all'interno del cap. III, relativamente alle aree urbane dismesse e degradate.

2. L'urbanistica consensuale e la partecipazione della "cittadinanza attiva" digitale al governo del territorio. Dal programma integrato di intervento ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.

Partendo dal presupposto che la città costituisce un ordinamento giuridico complesso - al di là degli strumenti tecnici di regolazione volti a garantire ordine fra i fenomeni di trasformazione, insediamento e spopolamento delle aree urbane[34] - nel recente passato è emerso il tema della combinazione fra il ruolo attivo che assume la cittadinanza nell'ambito della partecipazione alle operazioni di governo del territorio e i tentativi di rigenerazione urbana.

Il rapporto tra i processi di partecipazione e di sperimentazione di esperienze aggregative della cittadinanza con l'obiettivo di rigenerazione urbana muove dalla convergenza di tre differenti punti di partenza: il primo considera l'eredità lasciata dall'attività urbanistica denominata "consensuale"[35], mentre il secondo profilo si riferisce alle indicazioni e alle politiche, già in parte illustrate, promosse dall'Unione europea che man mano hanno investito gli stati membri in qualche modo legittimando il ruolo dei privati nella gestione del territorio; il terzo punto considera il cambiamento della partecipazione dei soggetti privati alla cosa pubblica causato dagli sviluppi delle tecnologie digitali.

---

[34] Ponderando e componendo, sia dal punto di vista strutturale che funzionale, gli interessi pubblici e privati, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 51; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, cit., 262 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005, 11 ss.

[35] Già in passato sono emersi profili decostruttivi che hanno interessato l'applicazione del principio di legalità alla materia dell'urbanistica. Tali profili sono riconducibili all'indebolimento della tipizzazione (che ha peraltro contribuito al passaggio dall'urbanistica per piani all'urbanistica per programmi), all'apertura agli interessi economici privati – protagonisti dell'urbanistica consensuale, all'uso sempre maggiore di strumenti del diritto privato secondo l'attività di diritto comune della P.A., così A. FIORITTO, *La (debole) legalità urbanistica: il caso della rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, 69.

A ciò si accompagnano, inoltre, quelli che vengono definiti i fenomeni spontanei di partecipazione, ossia le attività *bottom-up* che, in particolare a livello locale, hanno caratterizzato parte dell'attività amministrativa deputata al governo del territorio e della città[36]: è stato dunque necessario riferirsi a norme essenziali per fornire legittimazione a tali pratiche, anche innovative, ma spesso prive delle necessarie garanzie di tutela per applicarle[37].

In questi casi, come si vedrà, si è rivelato utile, anzitutto, un ritorno all'applicazione dei principi cardine dell'ordinamento giuridico pubblicistico e dell'attività dell'amministrazione, la quale giustifica la propria azione e permette l'innestarsi di nuove o riviste pratiche sociali che effettivamente realizzano la finalità di pianificazione strategica necessaria per uno sviluppo efficace[38].

In questo contesto, pare possibile distinguere l'apporto dato dalla partecipazione dei soggetti privati, gli amministrati, alla gestione e ai processi di regolazione delle realtà urbane dalle istanze partecipative provenienti dalla cosiddetta cittadinanza attiva per finalità sociali e una migliore fruizione delle città.

Nel primo caso, la partecipazione dei privati ai procedimenti di adozione degli strumenti urbanistici ha radici profonde: come

---

[36] F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, IX – X, che afferma: "[…] preferenza attuale verso una formulazione di proposte *bottom up*. Talvolta, infatti, lo Stato, lungi dal fornire alle città il "linguaggio" per poter operare virtuosamente e autonomamente (e per proporsi, così, se del caso, anche in uno spazio che non è più quello esclusivamente nazionale e che, tuttavia, presuppone l'acquisizione, da parte delle città, di mezzi idonei per potersi esprimere e per poter comunicare globalmente), si spinge a divenire un potente fattore di disaggregazione delle dinamiche cittadine, a favore, viceversa, di interessi tuttora concepiti "soggettivamente", vale a dire come integralmente "centrali"."

[37] G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nl contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urbanistica e appalti*, 5, 2011, 508.

[38] G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2018, 23 ss. L'Autrice sottolinea come posa essere necessario ricorrere al sistema misto della pianificazione strategica per soddisfare il governo del territorio in termini di programmazione urbana: "[…] negli ultimi anni ciascuna amministrazione tende ad identificare ex ante — con pieno esercizio della propria autonomia — i valori ai quali conformare l'azione pianificatoria, gli obiettivi da assumere nella fase di impostazione del piano, nonché gli strumenti e le "tecniche" più efficienti al raggiungimento dei risultati prefissi, a partire dalle peculiarità di ciascun territorio.".

precedentemente affermato, quello del governo del territorio è l'ambito nel quale la comparazione e la ponderazione fra più interessi secondari in ordine al perseguimento di un interesse primario trova maggior concretizzazione[39].

Come richiamato, se di norma l'attività urbanistica si caratterizza per il conflitto presente tra la pluralità degli interessi pubblici e privati al fine di procedere ad un'armonizzazione degli stessi, si creano sinergie fra le molteplici attività che sul territorio trovano spazio[40].

Per evitare, allora, che un unico decisore si faccia carico della pianificazione e della regolamentazione delle varie attività, con un richiamo effettivo al concetto di *imperium* ed esercizio unilaterale di attività amministrativa[41], nel tempo il legislatore ha provveduto a ideare una serie di strumenti validi per consentire la partecipazione dei singoli alle decisioni, contribuendo alla democraticizzazione del rapporto tra amministrazione e cittadini, tra pubblico e privato[42].

---

[39] Da ultimo, A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2019, 31 ss.; ma anche G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione degli interessi*, in AA.VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Atti del XXXIV Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Varenna, 22-24 settembre 1988, Milano, 1991, 207 ss.; E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.*, fasc. 3, 1989, 864 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, III ed., Milano, 1993, 49 ss.; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, cit., 11.

[40] P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, 43.

[41] M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2010, 279; nel caso dello strumento dello stesso piano regolatore generale come detto, si identifica pienamente il rapporto tra autorità e libertà che caratterizza l'ordinamento giuridico amministrativo italiano: la libertà del singolo individuo nell'esercizio del proprio diritto di proprietà si combina con i limiti apposti dall'ordinamento al fine di garantire la funzione sociale della proprietà, F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti giuridici*, vol. II, 1848-1869, Vitaepensiero, Milano, 2007, 1469; in tema di bilanciamento e risoluzione dei conflitti come delimitazione della definizione del potere della P.A. nella sua essenza, R. CAVALLO PERIN, voce *Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, 2017, 555 s.; ancora R. CAVALLO PERIN, *Atto autoritativo e diritto amministrativo*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità / libertà: tra legge e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 17 ss.

[42] Si coglie il fenomeno indiretto "del ripercuotersi, cioè, della legislazione amministrativa sugli amministrati piuttosto che il fenomeno diretto e cioè il diritto amministrativo come sistema di norme che riguardano l'amministrazione.", così afferma F. BENVENUTI, *Per i diritti dei cittadini. Per un diritto amministrativo paritario*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, fasc. 4, 2018, 1301 ss., e ancora "in un ordinamento democratico non è con l'indiscriminato sacrificio degli interessi privati

Il ricorso alla consensualità, previamente istituito con l'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo e le sue ulteriori modifiche e integrazioni[43], ha quindi aperto alla fase della pianificazione urbanistica per accordi fra pubblico e privato[44].

Ciò si è verificato, però, anche a causa della situazione di crisi delle risorse pubbliche da investire nella città: pertanto, la democraticizzazione nella gestione del territorio è anche espressione della scarsità di disponibilità economica dei comuni e degli enti locali e molti dei piani urbanistici sono proprio frutto di trattative condotte con soggetti privati operatori del settore[45].

---

che si attua nel modo migliore l'interesse pubblico", *ibidem*, 1304; M. DE DONNO, cit., *passim.*; G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nl contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, cit., 508. Sull'argomento si tornerà anche nel corso del cap. III.

[43] Art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme sul procedimento amministrativo", e s.m.i.; in generale, A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato,* in *Arch. Dir. Pubbl.*, CEDAM, Padova, 1938, 465; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003; A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Quaderni del Formez, Roma, 1988; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992; G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Monduzzi, Milano, 2005, 283 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 123 ss.; M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. Amm*., fasc. 1, 2010, 27 ss. Approfondimenti ulteriori e riferimenti bibliografici in F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio. report annuale - 2011 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011, disponibile online; L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 1-41.

[44] Il potere amministrativo, comunque funzionalizzato alla realizzazione dell'interesse pubblico può essere esercitato attraverso "atti precettivi unilaterali" o "atti bilaterali consensuali". I secondi, comunque, sono necessariamente preordinati alla cura dell'interesse pubblico, retti da tutti i principi e le regole che disciplinano la funziona amministrativa, fondata sui canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento, in F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.*, 2002, 452 e, in tal senso, già F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 3, 1992, 749, rilevava: "Al primato dell'autorità tenderà a sostituirsi il primato del consenso."; G. DURANO, *La disciplina degli accordi amministrativi e il loro utilizzo quale strumento di gestione e pianificazione del territorio*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 300.

[45] L'amministrazione ha progressivamente abbandonato l'impostazione autoritativa nella risoluzione dei conflitti fra i diversi interessi in gioco nell'ambito del governo del territorio, preferendo optare per l'utilizzazione di moduli consensuali per decentrare la soluzione, giungendo ad al perseguimento di un migliore equilibrio tra gli interessi, G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, cit., 508 e, da ultimo, A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la*

Punto nodale del percorso di superamento dell'ideologia di P.A. completamente autoritativa è stato la nota introduzione della possibilità per il decisore pubblico di operare anche con strumenti di diritto comune[46], o diritto privato, la cui scelta di utilizzo si basa su ragioni di ordine pratico[47].

Sostanzialmente, con lo strumento negoziale è stato individuato un modello di esercizio del potere amministrativo funzionale a garantire una migliore composizione degli interessi coinvolti in tutti i settori del diritto amministrativo, esercitando *vis attractiva* per quelle forme convenzionali che provvedevano alla gestione del territorio in accordo con i privati.

Di norma, la partecipazione dei privati ai procedimenti urbanistici è possibile secondo tre modalità: le convenzioni urbanistiche, prodromiche ai piani attuativi, che specificano scelte pianificatorie definendo le modalità e gli impegni delle parti[48]; gli accordi tra

---

cittadinanza?, cit., 31 ss. Si è sottolineato anche che è stata la crisi dello Stato sociale a mutare, ancora una volta, "il volto degli accordi amministrativi applicati al governo del territorio, e li adegua alle esigenze dettate dalla nuova crisi […] determinando la creazione di un nuovo tipo di accordo che non si spiega né si riduce all'ambito delle note convenzioni urbanistiche.", in M. DE DONNO, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 14 ss.

[46] Art. 1, c. 1*bis*, l. 241/1990, cit., introdotto con l'art. 1, c. 1, lett. b), l. 11 febbraio 2005, n. 15, "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", che stabilisce che "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.". Di fatto, è stato sostenuto in dottrina che tale riferimento si riduca poi ad una mera applicazione del principio di legalità, G. NAPOLITANO, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2005, 482 ss.

[47] Dal punto di vista normativo, gli accordi amministrativi si basano sulla possibilità, per i privati e per le P.A., di concludere, appunto, accordi, mediante i quali i contenuti del provvedimento amministrativo finale possono predeterminarsi: il momento dell'accordo in sé avviene, quindi, in una fase endoprocedimentale, in maniera tale che lo stesso integri nel dettaglio il frutto dell'accordo negoziale raggiunto con l'amministrazione. Si ribadisce, anche, che già prima della novella legislativa dell'art. 11, l. n. 241/1990, cit., l'ordinamento amministrativo aveva già previsto forme di negoziazione del provvedimento nelle quali, sebbene non nella struttura accordo-provvedimento, si interveniva con accordi nelle forme di atti "d'obbligo" o di "sottomissione", che il privato doveva sottoscrivere come *condicio sine qua non* del conseguente provvedimento finale. G. DURANO, *La disciplina degli accordi amministrativi…*, cit. 303.

[48] F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio. report annuale - 2011 – Italia*, cit., 2, definisce il modello di riferimento, che è la "convenzione di lottizzazione" ex art. 28, l. 1150/1942, il cui perfezionamento condiziona quello dell'efficacia del piano attuativo.

amministrazione e privati, concorrenti alla definizione delle scelte urbanistiche[49] e, infine, gli accordi tra amministrazioni strumentali alla pianificazione o finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici con riflessi sulla pianificazione[50].

La stessa giurisprudenza della Cassazione e del giudice amministrativo[51], assumendo la portata generale della categoria degli accordi e del relativo regime giuridico disciplinato dalla legge sul procedimento amministrativo, ha precisato a più riprese il ruolo degli accordi urbanistici: essi, da un lato, compongono la natura pubblica e discrezionale del potere con una definizione parzialmente consensuale dell'assetto degli interessi e, dall'altro, assegnano cognizione piena al giudice amministrativo, quale riflesso dell'esercizio di funzioni anche attraverso moduli convenzionali[52].

Nonostante l'apparente esclusione normativa proposta dalla legge sul procedimento amministrativo della possibilità per le P.A. di concludere accordi con operatori privati in riferimento alle attività di programmazione e pianificazione, risolto anche alla luce della particolarità della disciplina urbanistica e delle norme che precisamente regolano la formazione[53], è stata quindi rilevata una sorta di circolarità

---

[49] Sempre secondo F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio. report annuale - 2011 – Italia*, cit., 4, il modello degli accordi considera anche quelli perequativi e gli accordi plurifunzionali attuativi di piani e programmi speciali.

[50] Art. 15, l. n. 241/1990, cit.; G. M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 101-145.

[51] Corte Cass. SS.UU., 16 luglio 2008, n. 19494.

[52] F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio. report annuale - 2011 – Italia*, cit., 5. La natura contrattuale degli accordi urbanistici con ricadute sulla pianificazione è stata stabilita anche dalla giurisprudenza amministrativa: il Cons. Stato ha affermato altresì che è validamente proponibile l'azione costitutiva ex art. 2932 cc., poiché quest'ultima riguarda ogni "[…] ipotesi dalla quale sorga l'obbligazione di prestare il consenso per il trasferimento o la costituzione di un diritto, sia in relazione ad un negozio unilaterale, sia in relazione ad un atto o ad un fatto dai quali detto obbligo possa sorgere *ex lege*. […]", Cons. Stato, Ad. Plen., 20 luglio 2012, n. 28.

[53] Art. 13, l. n. 241/1990, cit.: la ricostruzione del problema e delle soluzioni interpretative proposte per la sua risoluzione si v. in P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 323.

fra l'azione negoziale di diritto comune dell'amministrazione e la funzione urbanistica.

Pertanto le due componenti, l'una basata sui principi della partecipazione dei privati al procedimento decisionale pubblico e l'altra, accennata, relativa alla tendenza del pubblico ad instaurare, in carenza di risorse, collaborazioni con i privati in ordine al perseguimento di obiettivi di miglior gestione della realtà urbana[54], hanno portato ad un'evoluzione della disciplina tale per cui vengono dal legislatore supportati - anche e soprattutto dal punto di vista economico - gli interventi degli *stakeholders* nei progetti di rigenerazione[55].

Alla base del processo di partecipazione dei privati nella gestione e nella rigenerazione del territorio si è collocato lo strumento costituito dal programma integrato di intervento, il quale faceva a sua volta parte di una rosa di rimedi elaborati dal legislatore con l'obiettivo di strutturare un intervento pubblico per la riqualificazione del tessuto urbanistico nel settore dell'edilizia residenziale, inteso in ogni sua componente[56].

Tuttora in vigore, tali progetti di recupero e riutilizzo di spazi urbani possono anche essere proposti su iniziativa dei privati (sia *uti singuli*

---

[54] Sia dal punto di vista strutturale con l'avvio dei PRUSST, e sia dal punto di vista del miglioramento della sostenibilità e della transizione della città verso le esperienze sempre più diffuse di *Smart Communities*, cap. I, par. 1.

[55] La partecipazione e il coinvolgimento degli *stakeholders* sono tematiche note e identificate come la chiave di volta per garantire l'efficienza nell'attuazione dei processi di rigenerazione urbana: alcuni esempi di realizzazione di tali processi partecipativi sono descritti da D. CIAFFI, P. LOMBARDI, *Misurare la sostenibilità nei processi di rigenerazione urbana*, in P. LOMBARDI (a cura di), *Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Innovazione e partecipazione*, Celid, Torino, 2008, 172 ss. e *ivi* anche M. BERNI, *Il programma d'area come risposta ai problemi di coordinamento*, 100 ss. Più diffusamente, si v. S. CASSESE, *La partcipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 1, 2007, 13 ss. e di recente F. PATRONI GRIFFI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 157 ss.

[56] Cronologicamente, i programmi integrati di intervento furono introdotti nell'ordinamento con l'art. 18, l. 12 luglio 1991, n. 203, collegata al D.M. 17 gennaio 1992. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 35 ss.; G.M. RACCA, *Edilizia residenziale pubblica, in Le fonti del diritto italiano – I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della Famiglia*, Milano, I ed. 2007, II ed. 2009.

sia in forma associata) e, nell'ottica di partecipazione all'esercizio della funzione amministrativa, vengono stabiliti degli accordi di programma con l'amministrazione comunale[57].

Il programma si caratterizzava per una serie di funzioni integrate (e tuttora considerate ed esaminate quali componenti della rigenerazione), dal recupero delle aree degradate al riuso degli spazi, volte al miglioramento del contesto urbano: al fine di realizzare tali programmi, l'amministrazione superava l'ostacolo della mancanza di risorse opponendo ad esso il favore per la cooperazione fra operatori pubblici e privati in, appunto, moduli consensuali[58].

Oggetto del programma integrato di intervento, caratterizzato da norme acceleratorie e derogatorie rispetto allo strumento del P.R.G., possono essere zone in tutto o in parte edificate: secondo la normativa, il programma conta sulla sola approvazione del consiglio comunale, con la clausola prevista per l'attivazione di un procedimento complesso nel solo caso in cui si presenti un palese contrasto con la strumentazione urbanistica vigente[59]. Il programma prevede l'apertura alla partecipazione di associazioni, cittadini ed enti nella sua formazione e si trasmette, per l'approvazione, all'organo regionale competente[60].

---

[57] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 168; D. DE PRETIS, A. SIMONATI, *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017, 29 e ss.

[58] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 36.

[59] Art. 16, l. 17 febbraio 1992, n. 179, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica": "Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale.
Le regioni possono destinare parte delle somme loro attribuite, ai sensi della presente legge, alla formazione di programmi integrati. Il contributo dello Stato alla realizzazione dei programmi integrati, fa carico ai fondi di cui all'articolo 2."

[60] Relativamente ai profili di *deregulation* attuati con il Programma Integrato di Intervento rispetto al P.R.G., si v. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 36, che richiama P. URBANI, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Giuffrè, Milano, 2000, 243 ss.

Sintetizzato brevemente il procedimento per l'adozione del programma, ciò che pare necessario sottolineare è proprio la sua caratteristica di fare della cooperazione con il soggetto privato il suo punto nodale, incentrando sull'iniziativa del singolo l'avvio della riqualificazione del comparto urbano: il soggetto si rende effettivamente parte attiva, non proponendo o appoggiando scelte relative ad un'eventuale e successiva riqualificazione dell'area in questione, bensì collaborando al *quid* della scelta stessa, prefigurandosi anche la possibilità di trovare le proprie affermazioni condivise in sostituzione delle statuizioni della P.A.[61].

Si noti che tale prima esperienza di collaborazione pubblico privato subì una battuta d'arresto poiché la Corte costituzionale si pronunciò nei confronti della capacità del programma di derogare alla strumentazione urbanistica vigente tramite un meccanismo di silenzio assenso, ponendo un freno alla *deregulation* che si stava verificando e ristabilendo l'assetto degli equilibri fra regioni ed enti locali[62].

Il programma di intervento restò comunque paradigma dell'idea accolta dalla dottrina secondo la quale il modello consensuale di partecipazione alla decisione, sebbene in taluni casi macchinoso e spesso non troppo

[61] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 37.

[62] Ci si riferisce alla sentenza della Corte Cost., 19 ottobre 1992, n. 393, in cui si afferma: "[..] Detti programmi sono dotati, poi, di particolare energia per quanto attiene alla fase procedimentale del rilascio delle concessioni edilizie, per effetto della soppressione della verifica della conformità del progetto concreto alle previsioni del piano. Esemplare al riguardo è il terzo comma dell'art. 16 che attribuisce ai programmi integrati "gli effetti di cui all'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10". Si determina così una grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale, come diretta a regolare la destinazione e l'uso del territorio, e legittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario, per l'osservanza, che esso consente, del precetto dell'art. 4, comma primo, della stessa l. n. 10 del 1977, secondo il quale la concessione è data in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi. L'unificazione di momenti diversificati sulla base di una lunga tradizione della legislazione urbanistica, realizzata nel programma integrato si riflette sulla determinazione e sul funzionamento della licenza edilizia, che viene a configurarsi come elemento automatico della previsione programmatica; si priva, così, l'atto concessivo della necessaria autonomia, che è la base necessaria per la ponderazione degli interessi coinvolti e per l'adeguamento della concessione alle esigenze del programma stesso", ripresa anche da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 39.

considerato[63], aveva trovato la propria legittimazione formale ed ha consentito, comunque, una rapida acquisizione di risorse, anzitutto economiche, derivanti dagli investimenti dei privati partecipanti.

Proprio l'elemento della rapidità, però, si configura come qualificante della decisione concordata e, allo stesso tempo, limite della stessa: il modello consensuale, nella sua rapida realizzazione degli obiettivi, poteva configurarsi a volte come una sottrazione al controllo democratico delle decisioni in tema di governo del territorio consentito dai processi partecipativi su larga scala [64].

Serviva, sostanzialmente, la capacità di imprimere una visione strategica allo strumento urbanistico, elemento mancante che spesso è cardine della buona riuscita del processo.

Però, nonostante il destino del programma di intervento, nel periodo successivo l'urbanistica per programmi è cresciuta di pari passo con la richiesta di partecipazione dei privati al procedimento di formazione dello strumento urbanistico.

Sempre nell'alveo delle misure previste per la rigenerazione urbana, le iniziali visioni strategiche del legislatore arrivarono poi a concretarsi nei Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (noti come P.R.U.S.S.T.)[65].

Sinteticamente, si ricorda che i programmi di riqualificazione urbana si propongono di avviare il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati, attraverso proposte unitarie che possono riguardare parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, interventi di edilizia non residenziale per il miglioramento

[63] L'esempio è il caso della rapidità delle tempistiche concesse alla presentazione delle osservazioni da parte dei privati nei confronti degli strumenti urbanistici in fase di formazione.

[64] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 40; P. STELLA RICHTER (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, AIDU, Milano, 2016; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2015, 51-120.

[65] I P.R.U.S.S.T., i Programmi di riqualificazione urbana, sono contenuti all'art. 2, c. 2, l. 179/992, cit., ma se ne da precisa indicazione nel D.M. 21 dicembre 1994, "Programmi di riqualificazione urbana a valere sui finanziamenti di cui all'art. 2, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179 e s.m.i.".

della qualità della vita in quella determinata area o interventi di edilizia residenziale prodromici a processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato[66].

I destinatari della normativa sono risultati essere quei comuni che rispondevano a determinate caratteristiche elencate specificamente dal legislatore e relative al numero degli abitanti che, considerate nella loro complessità, rendevano l'ente "strategico" per l'attrazione di risorse e investimenti, in grado poi di aprirsi al panorama non solo nazionale ma anche europeo[67].

Numerosi erano gli aspetti di importanza nella disciplina, ma ai fini della presente ricostruzione si pone l'attenzione su quanto il legislatore aveva stabilito relativamente alla partecipazione e all'apporto da parte dei soggetti privati: infatti, nel caso dei programmi di riqualificazione urbana, nel primo articolo del decreto ministeriale di regolazione dello strumento, era esplicitamente affermato che la formazione e l'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana dovesse avvenire "con il concorso obbligatorio di risorse private"[68], specificando altresì la possibilità di partecipazione per i soggetti pubblici che realizzassero, con proprie risorse provenienti da autofinanziamento, parte degli interventi previsti dal programma[69].

Dunque, ad un primo esame della normativa, emerge come il requisito della partecipazione dei privati fosse ormai imprescindibile se considerato nell'ottica della capacità di creare meccanismi competitivi per l'attrazione dei finanziamenti[70].

---

[66] Art. 2, D.M. 21 dicembre 1994, cit.

[67] Art. 1, c. 1*bis* "Le disponibilità finanziarie di cui al comma 1 sono destinate quanto al 70 per cento, ai comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, e quanto al 30 per cento, ai comuni con popolazione inferiore a 300.000 abitanti." e art. 1, c.1*ter* "Le suddette disponibilità finanziarie, qualora non utilizzate secondo la ripartizione di cui al comma 1-bis, sono utilizzabili per gli altri comuni.", D.M. 21 dicembre 1994, cit.

[68] Art. 1, c. 1, D.M. 21 dicembre 1994, cit.

[69] Art. 1, c. 2, D.M. 21 dicembre 1994, cit.

[70] Si precisa che l'obiettivo della riqualificazione che si voleva ottenere, puntando sulla competitività dei comuni non solo sulla scena nazionale, ma anche europea, si basava sullo stimolo ai possibili beneficiari dei finanziamenti menzionati. In altri termini, si era proceduto ad instaurare una sorta di "gara" fra amministrazioni pubbliche in cui l'elemento valutativo era la proposta di programma presentata. A.

I privati che partecipavano al programma erano legittimati dal possesso di requisiti di vario titolo, elencati nella normativa stessa: essi potevano essere proprietari di immobili singoli o associati, soggetti non proprietari degli immobili cui i proprietari degli immobili stessi avessero conferito mandato all'esecuzione delle opere, o ancora qualsivoglia soggetto privato che avesse titolo ad acquisire in proprietà o in concessione parti del patrimonio pubblico[71].

Infatti, fossero essi pubblici o privati, gli interventi erano comunque frutto di un'attività di stimolo da parte della P.A.: ogni collaborazione era improntata alla valutazione della remuneratività dell'investimento e della sua sostenibilità economica e finanziaria, ma un sicuro vantaggio per il soggetto privato era, senz'altro, quello di avere la possibilità di apportare modifiche allo strumento urbanistico generale dopo l'approvazione dell'accordo di programma[72].

Una volta individuati secondo criteri prestabiliti e non discrezionali gli ambiti di intervento, con annessa valutazione della portata strategica del programma proposto, la fase attuativa dello stesso si svolgeva nella piena consensualità dei rapporti fra comuni e privati (ed, eventualmente, gli altri soggetti istituzionali coinvolti)[73].

Tali rapporti si concretizzavano nei cosiddetti atti di obbligo, o schemi di convenzione, sottoscritti tra le parti e necessari per l'attuazione operativa del programma e per l'ammissione al finanziamento: posto il carattere puntuale dell'intervento, però, l'obiettivo più ampio e generale nel quale si collocava il programma era quello di garanzia di una maggiore qualità urbana, nell'ottica del recupero della visione d'insieme.

GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 42; invece, sulla cooperazione amministrativa e i suoi risultati, si v. R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, voce *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017, 191-208.

[71] Art. 11, D.M. 21 dicembre 1994, cit.

[72] C. VITALE, *Programmi di riqualificazione urbana (D.M. 21.12.1994)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERTINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Milano, 2013.

[73] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 43.

Era posto in capo al comune, alla parte pubblica sostanzialmente, il dovere di garanzia di un confronto partecipato sulla decisione, che assicurasse "pubblicità del programma nelle forme e nei termini previsti dalle norme vigenti in materia"[74].

Fu con la legge finanziaria del 1996 che, per la prima volta, venne definito il concetto di programmazione negoziata e il legislatore individuò strumenti come l'intesa istituzionale di programma, il patto e il contratto territoriale o l'accordo di programma quadro quali principali fattispecie[75].

La programmazione negoziata era nata sulla base degli orientamenti comunitari che identificavano con l'indirizzo dal basso e con la localizzazione geografica degli interventi i potenziali rimedi alle disfunzioni delle politiche pubbliche per il risanamento strutturale degli squilibri territoriali. Programmazione che regola quindi gli interventi che coinvolgono molteplici soggetti pubblici e privati implicando attività decisionali complesse e la gestione unitaria delle risorse finanziarie mediante l'individuazione di precisi strumenti di attuazione, come i patti territoriali, i contratti di programma e quelli di area.

Tali strumenti hanno in qualche modo segnato la sistematizzazione della partecipazione dei privati al procedimento di formazione dello strumento urbanistico, che si è concretata nel necessario coinvolgimento delle forze portatrici di interessi specie in alcuni casi, quali quello del P.R.U.S.S.T.

Per quanto qui di interesse, a prescindere dalla regolamentazione della compatibilità o meno degli stessi strumenti appena menzionati con quelli urbanistici vigenti negli ambiti di riferimento, il P.R.U.S.S.T. si distingue ancora oggi come il programma dello sviluppo locale per eccellenza, che coinvolgeva privati qualificati, individuati in

[74] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 44.

[75] Art. 2, c. 203, lett. a), l. 23 dicembre 1996, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

associazioni di categoria, società finanziarie, imprenditori, istituti bancari, eccetra[76].

I privati, in tal caso tramutati in interlocutori necessari dell'amministrazione pubblica, hanno contribuito alla creazione di veri e propri *networks* di sviluppo, decretando l'ingresso degli interessi rilevanti e differenziati nel sistema politico amministrativo, nella tradizionale manifestazione dell'interesse pubblico[77].

La pari dignità di ruoli ed intenti per giungere ad esiti pubblici[78], così come riconosciuta in dottrina, è stata conferita anche ai soggetti partecipanti all'accordo di programma, imprese e associazioni di categoria private, divenute così attori principali e fondamentali del patto raggiunto[79].

Con il P.R.U.S.S.T. si era sostanzialmente assistito ad un azzeramento delle distanze fra amministrazione e privati nella definizione della proposta, sottraendo ancora di più al processo democratico partecipativo la scelta urbanistica poiché, a programma ultimato e realizzato, l'interesse pubblico non era sempre l'interesse prevalente per la collettività ma, di fatto, l'obiettivo rappresentato dal soggetto proponente.

La visione distorta di partecipazione che ne era derivata fece sì che a livello locale si procedesse a tentare un nuovo tipo di partecipazione, anche sulla scorta di quanto affermato in sede di Unione Europea[80].

---

[76] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 48.

[77] G. SORICELLI, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2016, 663 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degl interessi nel governo del territorio*, cit., *passim*.

[78] Si v. I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e"potere" dell'amministrazione*, in *Foro Amm. TAR*, 2003, 338 ss.

[79] Relativamente alla procedura competitiva che doveva svolgersi dinanzi al Ministero dei lavori pubblici per individuare i programmi da finanziare, si v. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 49.

[80] Commissione UE, *La* governance *europea – Un libro bianco*. COM (2001) 428, 25 luglio 2001, n. 287. "Le istituzioni democratiche e i rappresentanti dei popoli, a livello nazionale ed europeo, possono e devono saper creare i legami tra l'Europa e i suoi cittadini; è questo un presupposto indispensabile per rendere le politiche più efficaci e più adeguate ai bisogni.". Si legge anche: "L'Unione deve rinnovare il metodo comunitario adottando un'impostazione meno verticistica ed integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo." e vengono stabiliti i cinque principi della buona *governance* e dei cambiamenti:

Il Contratto di quartiere venne disciplinato, nella sua prima versione, nel 1997 con decreto ministeriale e si configurò come un esempio di azione mirata a livello locale per lo sviluppo delle pratiche di rigenerazione urbana[81].

L'area che veniva coinvolta, *nome nomen*, era quella di dimensioni ridotte, nell'ambito privilegiato della comunità che si faceva promotrice del recupero di quartieri degradati non solo dal punto di vista strutturale ma anche sociale, in cui la componente urbanistico-edilizia si sommava ad iniziative di integrazione sociale anche a favore delle categorie più deboli della popolazione.

Dal punto di vista formale, il decreto ministeriale del 1997 recava l'approvazione relativa alla pubblicazione di un bando di gara per finanziare programmi di recupero urbano individuati nei comuni in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi, comunque in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo[82].

L'iniziativa spettava ai sindaci dei comuni interessati ed essi presentavano domanda alla regione competente[83], corredandola con una proposta di "Contratto di quartiere", compresa di relazione descrittiva degli elementi costitutivi, delle finalità e delle modalità di attuazione e delle forme di partecipazione tese a garantirne la più diffusa conoscenza[84].

---

apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza; tali principi vanno a sostegno di altri, già giudicati fondamentali, quali proporzionalità e sussidiarietà, al fine di rendere più trasparente il funzionamento dell'Unione Europea tramite la possibilità, da estendersi a tutti al massimo grado, di partecipare al dibattito pubblico.

[81] D.M. 22 ottobre 1997, *Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"*.

[82] Art. 2, all. 1, D.M. 22 ottobre 1997, cit.

[83] Ai fini dell'assegnazione dei fondi di cui all'art. 1 del bando stesso.

[84] Ulteriori elementi della proposta dovevano essere il piano di recupero adottato dal Comune, redatto secondo le modalità di cui all'art. 28 della legge n. 457/1978, contenente anche l'individuazione dei soggetti titolari delle trasformazioni per quanto riguarda le opere, residenziali e non, nonché la quantificazione delle risorse finanziarie con evidenziazione, per ciascun intervento, del costo complessivo, del tipo e del relativo canale di finanziamento (pubblico, privato, comunitario); il progetto preliminare delle opere che si proponeva di finanziare con annessa quantificazione del

La decisione relativa all'erogazione dei fondi per concludere ed attuare il Contratto di quartiere spettava, dunque, ad una commissione e alla regione e in tale tipologia di strumento di rigenerazione si assiste ad un capovolgimento dell'idea di partecipazione dei privati.

Proprio perché la rigenerazione urbana si attua in maniera efficace se vengono coinvolti primariamente i diretti interessati al tentativo di operazione, il Contratto di quartiere prevedeva di includere nel novero dei soggetti con i quali siglare convenzioni e accordi anche tra "amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati in particolare per quanto attiene il settore dei servizi"[85].

Inoltre, le condizioni di partecipazione dei privati avevano in questo caso mutato anche la forma, in quanto il momento dello scambio non si collocava più nel contraddittorio con le osservazioni, ma stipulando vere e proprie convenzioni che prevedevano anche una legittimazione più ampia delle scelte: la popolazione interessata era coinvolta sin dalla fase dell'elaborazione del contratto, invitata ad assemblee pubbliche e destinataria di comunicazioni su esperienze, obiettivi e progetti condivisi anche in ordine alla gestione e all'uso degli spazi[86].

Il Contratto di quartiere, brevemente illustrato nelle componenti relative alla partecipazione, conosceva la limitazione del rispetto delle norme e dello strumento del P.R.G.: il rispetto di tale normativa faceva sì che il contratto non ammettesse attuazioni in deroga e parte della

costo dell'intervento con riferimento ai massimali vigenti per l'edilizia residenziale pubblica; il programma di sperimentazione definito in rapporto alle finalità e ai contenuti della "Guida ai programmi di sperimentazione", ultima approvata dal comitato esecutivo del C.E.R., con quantificazione dei costi aggiuntivi da sostenere relativamente ad una serie di elementi; la scheda contenente i dati statistici, desunti dal censimento generale della popolazione e delle abitazioni, nonché la designazione del responsabile del "Contratto di quartiere", il quale assumeva ogni opportuna iniziativa idonea al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Egli era riferimento, nelle diverse fasi procedimentali, del Segretariato generale del C.E.R. e della Regione competente. Ex art. 1, c. 2, all. 1, D.M. 22 ottobre 1997, cit.

[85] Art. 4 del bando, all. 1, D.M. 22 ottobre 1997, cit.

[86] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 55.

dottrina ha considerato ciò la causa scatenante della scarsa attrattività di tali accordi per i privati[87].

Nel passaggio dalla programmazione negoziata ai contratti di quartiere ai tentativi di rigenerazione urbana di più ampio respiro i privati hanno comunque partecipato alla decisione pubblica in misura minore o maggiore, maturando la considerazione per la quale l'efficacia dell'azione dipende dalla portata della sua realizzabilità: agire a livello locale sembra sortire comunque maggiori risultati, ma restano necessarie la legittimazione da un lato e la cooperazione con l'autorità pubblica dall'altro, sempre restando nella convinzione secondo la quale l'amministrazione ha il compito di rilevare l'interesse pubblico nel bilanciamento e perseguirlo.

Un'ulteriore considerazione pone alla base della rigenerazione urbana e dell'apporto partecipativo uno dei principali elementi che segnano attualmente l'effettivo avvio dei processi rigenerativi, cioè l'erogazione dei fondi europei, necessari per l'implementazione delle iniziative dei privati: si considerino, ad esempio, i programmi Urban, che hanno posto l'attenzione sulla rigenerazione dell'intero tessuto urbano, oppure ancora i processi rigenerativi *bottom-up* e le loro azioni innovative, portate avanti delle P.A. e dai privati assieme agli obiettivi di digitalizzazione post 2020[88].

I programmi di finanziamento europeo[89] introducono e richiamano i principi che, all'intero del nostro ordinamento, condizionano a cascata l'erogazione dei contributi nazionali.

---

[87] Si precisa che i Contratti di quartiere, I e II, oggetto di studi da parte della Corte dei Conti, non diedero l'esito sperato: si sottoscrissero accordi per 195 progetti, e ne risultarono conclusi sono 7. Fu a causa della decisione della Corte dei Conti che, in sede di conferenza Unificata Stato-Regioni si stabilirono le modalità di conclusione del programma, avviando azioni di accompagnamento e sostegno a favore dei soggetti che si erano invece dimostrati idonei a concludere le iniziative. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 56.

[88] T. FAVARO, *Verso la* Smart city*: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, cit., 87 ss.

[89] A titolo esemplificativo, si v. la piattaforma URBIS (Urban Investment Support), lo sportello unico per le città di supporto per la pianificazione degli investimenti nelle strategie di sviluppo urbano per l'accesso ai finanziamenti. I progetti comunali, rischiosi o ridotti per il mercato, nonché difficilmente accessibili, possono essere sostenuti da URBIS nella fase di progettazione, pianificazione e attuazione, dal punto

In via indiretta il legislatore si è occupato di questo anche recentemente, con l'emanazione prima del cosiddetto decreto Sblocca-Cantieri, ora convertito in legge,[90] e, in seguito, con la stessa legge di Bilancio[91].

In riferimento al primo, tale decreto fissa in una fonte normativa quelle che sono le tematiche discusse dalla dottrina, asserendo che si procede al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione dell'utilizzo del suolo non edificato e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, nonché a incentivare la razionalizzazione del detto patrimonio, promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico degli edifici, anche con interventi di demolizione e ricostruzione[92].

Si noti però, che, posto tale importante sostrato giuridico, le modificazioni effettuate si riferiscono tutte ad interventi di tipo edilizio,

---

di vista tecnico e finanziario, con l'obiettivo di realizzarli. URBIS è composta da soggetti della Banca europea per gli investimenti (BEI), esperti in servizi di consulenza e servizi ai progetti dell'istituzione. Vengono esaminate le opportunità fornite dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), dai fondi della politica di coesione (oltre 100 miliardi di euro nelle aree urbane per il periodo 2014-2020). Il supporto può essere chiesto dalle città di tutte le dimensioni e di tutti gli Stati membri possono farlo attraverso il sito del polo europeo di consulenza sugli investimenti**.** In seguito, è previsto un lavoro di analisi sull'attività di tale piattaforma, che contribuirà alla riflessione in corso sul prossimo quadro di bilancio dopo il 2020, in particolare per quanto riguarda l'accesso e la gestione dei fondi della politica di coesione da parte delle città. Per ulteriori informazioni e future prospettive, si v. il sito web.

[90] Art. 5, d.l. 8 aprile 2019, n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*, convertito dalla l. 14 giugno 2019, n. 55.

[91] L. 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.

[92] Il tema del "non finito" e le implicazioni in ambito edilizio per la configurazione di eventuali abusi, nonché l'utilizzo di opere incompiute al fine di incentivare la riqualificazione e la rigenerazione urbana era già in passato oggetto di riflessione da parte della dottrina, ad es. in M. CALABRÒ, *Fattore tempo e governo del territorio: il problema del "non finito" in edilizia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*; Giuffrè, Milano, 2016, 125 ss.

indirizzati ai comuni per permettere loro di procedere ad un'ipotetica nuova definizione dei limiti di densità edilizia, di distanza tra fabbricati, o di consolidamento urbanistico, sulla scorta di quanto già affermato in precedenza[93].

Allo stesso modo, la stessa legge di bilancio per il 2020 tenta di normare la questione relativa ai contributi assegnati ai comuni per i progetti di rigenerazione urbana per ridurre "fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale[94]": i fondi sono disponibili a partire dal 2021 ma, anche in tal caso, le indicazioni operative per rendere effettiva la rigenerazione urbana sono ancora da stabilire[95].

Poste tali premesse relative alla partecipazione dei privati all'effettiva azione di gestione urbana si possono quindi delineare i tratti che, oggi, valorizzano quanto avviene a livello locale, in realtà circoscritte, laddove il cittadino, cooperatore e corresponsabile della gestione della "cosa pubblica" (la città in cui vive, il quartiere, il parco da recuperare, valorizzare e utilizzare per preminenti finalità sociali), promuove azioni collaborative orizzontali volte alla ricerca della legittimazione, da parte

---

[93] Il riferimento è qui al c.d. Decreto-Sviluppo, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, *Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*, poi convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106.; P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in *Pausania.it*.

[94] La dotazione della misura ammonta a 8,5 miliardi dal 2021 al 2034, fondi con cui i Comuni potranno realizzare investimenti per ridurre i fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, l. n. 160/2019, cit.

[95] Precedentemente, in riferimento al tema della rigenerazione urbana si sono susseguiti diversi interventi legislativi: con il Decreto Sblocca Italia, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, si è attivato il programma "Cantieri in comune", a cui sono stati destinati complessivamente 500 milioni di euro; in seguito, la Legge di stabilità 2015, l. 23 dicembre 2014, n. 190 ha previsto la predisposizione di un "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", costituito da progetti presentati dagli enti locali, da finanziarsi con un Fondo da 200 milioni di euro (50 milioni di euro per l'anno 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017); infine, la legge di stabilità 2016, l. 28 dicembre 2015, n. 208, ha istituito il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" volto alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, l'accrescimento della sicurezza territoriale, il potenziamento della mobilità sostenibile, lo sviluppo di pratiche di inclusione sociale, l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi e didattici.

del potere pubblico, del suo ruolo di effettivo fruitore del "bene comune"[96].

A partire da quanto affermato, talune impostazioni radicali hanno considerato che il fallimento dell'azione pubblica nel prendersi cura - anche secondo una prospettiva intergenerazionale - dei beni pubblici e nelle connesse scelte di privatizzazione di buona parte del patrimonio pubblico fosse il punto nodale per promuovere una demarchia che sganciasse dalle logiche di mercato l'utilizzo di taluni beni, riconducendo ad una sorta di ideologia giuridica neoliberista ogni istanza connessa[97].

Occorre ricordare comunque che la città come laboratorio di innovazione e processi di aggregazione implica, in primo luogo, il concetto di partecipazione dell'individuo, partecipazione assicuratagli a prescindere dalla residenza[98].

---

[96] Per un'analisi sulla partecipazione si v. R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2017, 217 ss. Si è affermato che la prospettiva della valorizzazione della partecipazione individuale e comunitaria, senza netta separazione fra cittadini singoli e associati e amministrazione pubblica, porta a convergere su piani "paritari" nello svolgimento delle attività che perseguono scopi e programmi comuni, in una forma di democrazia caratterizzata dall'autogoverno della società, la "demarchia", che completa "la libertà esistente nel campo del privato con quella nuova nel campo del sociale", si v. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

[97] F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; S.A. FREGO LUPPI, *Note minime in tema di nuove forme di cittadinanza attiva tra demarchia e beni comuni nel contesto della* smart city, in *Amministrazione in cammino*, 2016, 5; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 459; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

[98] Si richiama qui il concetto di "cittadinanza amministrativa", per il quale sono state condotte in Dottrina diverse riflessioni, anzitutto definendo la cittadinanza, in generale, come "[..] *status* che contraddistingue l'appartenenza di un individuo al popolo sovrano, cioè la qualità giuridica di un individuo di appartenenza alla comunità che è costitutiva della sovranità, da cui derivano alle indicate persone fisiche posizioni soggettive attive e passive", R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2004, 204 ss. e la bibliografia ivi contenuta; con l'introduzione dell'art. 20 e ss. TFUE, di fatto si è ampliato lo *status* di cittadinanza, ma la nozione di "cittadinanza amministrativa" si riferisce "Così intesa la cittadinanza amministrativa, che è status, nel definire l'appartenenza alla comunità di riferimento assume piuttosto la qualificazione di capacità di diritto pubblico con legittimazione della titolarità di posizioni soggettive: appunto i diritti e gli obblighi, i poteri e i doveri.", R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza*

Le riflessioni in tal senso, condotte a partire dall'elaborazione concetto di cittadinanza amministrativa, hanno portato ad affermare che mediante tali fenomeni di co-decisione, non più limitati alla mera fruizione degli spazi della città da parte dei cittadini, vengono garantiti modelli di gestione condivisa che coinvolgono gli utenti nella progettazione, nella valorizzazione e, talvolta, anche nell'erogazione di servizi[99].

Alla luce, però, dell'impatto delle nuove tecnologie sull'attività amministrativa, anche i meccanismi della partecipazione dei cittadini alla decisione sulle scelte di governo del territorio sono cambiati: infatti, è anche mediante tale collaborazione fra istituzioni e società civile che si persegue la prospettiva di costruzione della città "intelligente" e collaborativa[100]: in tal senso si è assistito al progressivo sviluppo della

---

amministrativa, cit., 206; nella prospettiva di cittadinanza amministrativa come pretesa giuridicamente tutelata di ottenere una qualità della vita accettabile e di essere titolari di posizioni giuridiche connesse alla collettività locale, C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2002, 481 ss. Il dibattito sul principio di sussidiarietà è assai ampio in dottrina. Si richiamano, a titolo non esaustivo, i contributi di: A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubb.*, fasc. 1, 2002, 51 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, fasc. 2, 2022, 453 ss.; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2011, 593 ss., disponibile online; G. ARENA, G. COTTURI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. del diritto*, II, 2018, 1133 ss.. Relativamente al rapporto fra cittadinanza e sussidiarietà, con il richiamo alla cittadinanza pratica, si v. F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, 2016, 239 ss.

[99] P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modelli di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 4, 2019, 303 ss.; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2019, 947 ss., C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. del federalismo*, 2019, 971 ss.; F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 7 ss, disponibile online.

[100] O "città ideale", come definita da G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. del federalismo*, n. speciale, 2019, 146: "Società, cittadini, bisogni compongono la città che rappresenta la viva realtà sociale presente dietro ogni comune. È una realtà dinamica, che richiede sempre aggiustamenti, innovazioni, formule e vesti organizzative idonee ad adattarsi

co-città, un ambiente urbano caratterizzato dall'interazione fra cinque diversi attori in grado di generare forme di *governance* a quintupla elica[101]. Tali attori si identificano nelle istituzioni pubbliche, nelle istituzioni cognitive e nei privati, già previsti dal cosiddetto modello a tripla elica, a cui si aggiunge la società civile, organizzata e non organizzata. L'innovazione che in tal modo si genera, rende imprese e istituzioni più inclusive e sostenibili dal punto di vista sociale, ambientale e culturale.

L'utilizzo delle applicazioni e dell'internet, specie in un settore come quello delle politiche urbane ha spinto, in maniera sempre maggiore, governi e amministrazioni pubbliche a coinvolgere in larga misura utenti e cittadini nel percorso decisionale, con l'obiettivo di rendere trasparenti e partecipati procedimenti connotati da ampia discrezionalità politica ed amministrativa, come la pianificazione e la gestione delle realtà urbane[102].

In tale prospettiva, l'apporto delle nuove tecnologie non è più considerato unicamente come il mezzo per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e degli utenti, ma anche come finalità per

---

costantemente ad un sostrato sempre in movimento. È questa la città ideale."; si richiama anche G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 2, 2019, 471 ss.

[101] C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. MONTANARI, L. MIZZAU, *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e sviluppo sociale*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Roma, 2016, 75.

[102] Il riferimento va alle ricerche e agli studi della cosiddetta *gamification*: G. SGUEO, *"Major for a Day". Is Gamified Urban Management the Way Forward?*, in J.B. AUBY (diretto da), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, Lexisnexis, Parigi, 2020, 411 ss; G. SGUEO, *Games, Powers & Democracies*, BUP, Bologna University Press, 2018, *passim*.: le strategie di *gamification* si basano sull'idea che i giochi abbiano un grande potenziale nel catturare l'attenzione dei cittadini e stimolare il loro interesse con il divertimento (motivatore intrinseco) e con i premi (motivatore estrinseco). Tuttavia, la *gamification* non è necessariamente intesa a formalizzare il ruolo dei cittadini nel processo decisionale, ma, al contrario, può essere ben utilizzata come filtro per limitare la pressione degli attori civici o per perseguire scopi complementari alla partecipazione: per esempio l'informazione, tenendo presente che canali formali e non convenzionali per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale possono coesistere. Le autorità locali, però, mantengono il pieno controllo dell'argomento e del tempo assegnato ai partecipanti per i processi *gamified*. Ciò rende i processi di *gamification* più facilmente gestibili, ma anche più rischiosi, a causa della maggiore probabilità che i partecipanti possano essere scoraggiati dalla partecipazione. Inoltre, rilevano anche i profili relativi alla *privacy*.

conseguire il pieno coinvolgimento dei singoli nei procedimenti amministrativi decisionali e la semplificazione del dialogo fra cittadini e P.A.[103].

Al tradizionale modello solidaristico e di partecipazione procedimentale è andato progressivamente affiancandosi, allora, un nuovo modello di "cittadinanza attiva", patrimonio della "lunga storia della democrazia in Europa e nei paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia italiana, dai comuni alle repubbliche marinare, dalle società di mutuo soccorso alle cooperative di lavoro, dalle signorie alle attuali "Misericordie" che affiancano i servizi sociali comunali"[104].

In sintesi e per quanto qui rilevante, la cittadinanza attiva pare allora caratterizzata dalla cooperazione dei cittadini con le istituzioni pubbliche locali attraverso la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la realizzazione dell'interesse generale della società,

---

[103] G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, cit., 476; come afferma anche E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 240, "la città *smart* è anzitutto una città "sensibile", in grado di monitorare i fenomeni che si sviluppano al suo interno: una sensibilità che è anzitutto tecnologica, ma anche sociale".

[104] Cons. Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546. In dottrina è stato sottolineato il paradosso di come queste dinamiche non procedimentali, ma informali e provvisorie, siano ravvisabili proprio in relazioni agli ambiti di attività "diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione", esclusi dall'art. 13, l. 241/1990, cit., in D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2019, 957 ss. L'Autore illustra anche le differenze fra gli "istituti della partecipazione" e le "pratiche partecipative", indicando come esempio, tra le seconde, quello del bilancio partecipato e concentrandosi sui principi generali e doveri sociali che derivano dall'*engagement* civico. Naturalmente, il riferimento va anche all'art. 4, c.1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117: "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore". Altrettanto approfondito è il tema dei servizi sociali, che caratterizzano le attività caratterizzata dall'elemento "personale e/o personalizzato" della prestazione e nel presupposto della sussistenza di una situazione di necessità e bisogno. Si richiama: G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 3, 2020, 192; M. DEL SIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2018, 587 ss.; E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 5, 2017, 1113 ss.

con la consapevolezza che tale partecipazione dei cittadini alla vita collettiva può contribuire al miglioramento della capacità delle istituzioni e dell'efficacia delle risposte ai bisogni dei singoli per la soddisfazione, il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali costituzionali[105].

Tali modalità di partecipazione sono garantite e strutturate sulla base di modelli di *governance* che fanno delle città il punto di snodo delle infrastrutture nazionali, in altri termini, il luogo dove questa cooperazione trova maggiormente spazio[106].

Quanto premesso porta a considerare che la partecipazione dei cittadini alla gestione del territorio a livello locale è stata e può essere ancora assai potenziata proprio se esaminata alla luce delle evoluzioni tecnologiche della P.A.[107] e dello sviluppo della *smart city*.

La *smart city* e l'approccio partecipativo al suo sviluppo inquadrano tutte le forme di coinvolgimento dei cittadini alla gestione urbana

---

[105] D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, cit., 960 ss.; sulle esperienze di applicazione dei principi della democrazia partecipativa e dell'amministrazione condivisa per la cosiddetta "democrazia di prossimità", si v. A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, cit., 322, che afferma: "Si può anzi ben dire che è andata creandosi una sorta di doppia velocità: nazionale/regionale da un lato, locale dall'altro. Nella prima dimensione timide ed episodiche aperture a processi decisionali inclusivi convivono con ritorni di tipo centralistico e strumentalizzazioni demagogiche del paradigma partecipativo; nella seconda dimensione una tensione più autentica verso il consolidamento di metodi di governo collaborativo è andata maturando, seppure in sordina e sotto il peso di ambiguità e oscillazioni in gran parte dovute alla sostanziale assenza di un ruolo di regia di livelli istituzionali superiori e di regole sui livelli essenziali della partecipazione".

[106] G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, cit., 475.

[107] Il riferimento qui è alle politiche di *e-government* e alla transizione digitale, di cui si dirà, avviata in Europa sin dagli anni Novanta del secolo scorso: si richiama da ultimo Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, Bruxelles, 19 aprile 2016, n. 179 final; ma anche Dichiarazione di Malmö 2009; Dichiarazione di Tallin, *Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017*, 2017, *Dichiarazione di Berlino sulla società digitale e il governo digitale basato sul valore*, 8 dicembre 2020. Sul contesto dello sviluppo e dell'affermazione dell'*e-government*, si rinvia a F. MERLONI, *Introduzione all'*e-Government, Giappichelli, Torino, 2005.

nell'ambito della partecipazione democratica al modo di farsi del potere da parte dei diversi *stakeholders*[108].

Il passaggio dall'approccio *government centred*, in cui il ruolo cardine era occupato dall'amministrazione, ad un sistema *user/citizen centred*, nonché *people-citizen driven/user voices*, punta a realizzare una P.A. efficiente, che ponga al centro le dinamiche del rapporto amministrazione-utenti, le quali però presuppongono un'educazione al digitale da ambo le parti[109].

A tale proposito, è emerso come il *digital gap* (o *digital divide*) nella cosiddetta P.A. 4.0 debba essere colmato da colui che ricopre il ruolo di responsabile del procedimento, assumendosi anche l'incarico di adottare "soluzioni organizzative concrete, con lo scopo, anzitutto, di evitare discriminazioni fra cittadini in ragione del loro diverso livello

---

[108] F. GASPARI, *Città intellgenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2019, 83, che richiama nel suo scritto E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Mulino, Bologna, 2017, 39. Nel suo scritto, l'Autore sostiene che si debba porre l'attenzione al ruolo dello Stato facilitatore poiché potrebbe condurre ad una vera e propria deregolazione, incentivando interventi di rigenerazione urbana da parte della società civile che portano a rendere il "confine tra utenti e utilizzatori […] meno netto, secondo una dinamica che può portare ad eslcudere dall'uso del bene comune gruppi diversi da quello degli organizzatori."; D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 215 ss, disponibile online.

[109] M. CAPORALE, *Dalla* smart citizenship *alla cittadinanza digitale*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, 262 ss. L'attenzione è posta, tra il resto, al fondamentale tema del *digital divide*, "nell'ambito del quale l'accesso ad internet deve essere considerato in un'accezione multidimensionale (di accesso alla rete, di infrastrutture materiali, di accessibilità, di condizioni di utilizzo della rete, di competenze digitali, di accessibilità ai servizi e dei contenuti…), tanto per i singoli quanto per le amministrazioni...", *ibidem*, 265. Secondo il *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*, tra il 2017 e il 2019 la percentuale dei soggetti in Europa che non hanno mai fatto accesso ad internet è scesa dal 13% (2017) al 9% (2019) e l'Italia si colloca fra i paesi europei più avanzati nella preparazione al 5G, assieme a Finlandia, Germania, Ungheria; art. 8, "Alfabetizzazione informatica dei cittadini" d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*: "Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo."

di "alfabetizzazione informatica" e della loro diversa disponibilità degli strumenti informatici"[110].

La definizione di una *smart citizenship*, dunque, avviene in dimensioni sostanzialmente urbane e locali, anche in virtù delle competenze attribuite agli enti locali, ma il legislatore italiano ne ha altresì fornito una disciplina a livello nazionale[111] che, prevedendo un catalogo di diritti e prerogative in capo ai cittadini e al loro ruolo di utenti nel rapporto con la P.A., potrebbe essere potenziato proprio nella prospettiva di sempre maggior realizzazione di un'amministrazione condivisa nella gestione urbana[112].

---

[110] D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, in *CERIDAP*, 3, 2021, disponibile online. Si richiama anche D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'*eGovernment*: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, 209 ss. A livello normativo: art. 41 CEDU, art. 97 Cost., art. 6 l. n. 241/1990, cit., art. 41 CAD.

[111] D.lgs. 13 dicembre 2017, 217, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*; nonché artt. 3-11, sez. II, d.lgs. 82/2005, cit., che afferma, tra il resto, il diritto di chiunque di usare in modo accessibile ed efficace gli strumenti digitali previsti dal codice, il diritto di accesso a servizi on-line semplici e integrati, nonché il diritto di possedere un'identità e un domicilio digitale.

[112] Art. 9, d.lgs. 82/2005, cit., "Partecipazione democratica elettronica", secondo il quale le P.A. e i soggetti ad esse equiparati ex art. 2, c. 2, *ibidem*, "favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare."; il riferimento va altresì a S. D'ANCONA E P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, prec. 243 ss., in cui, peraltro, gli Autori definiscono i dati pubblici come "beni comuni", v. *infra*, par. 3 ss.; in chiave di potenziamento delle iniziative future, il riferimento va a Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri, *Italia domani - Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia*, aprile 2021, 17: "Si rafforza anche la "cittadinanza digitale" attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. Un'ampia fetta della popolazione ne è ancora priva: questo ostacola la partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali." Le nuove concezioni di cittadinanza amministrativa e di cittadinanza digitale hanno altresì portato a considerare il titolare di posizioni giuridiche soggettive legato ad una determinata realtà territoriale come *denizen*, F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2019, 90 ss.

3. L'emersione del concetto di amministrazione condivisa per l'uso dei beni comuni urbani. Le categorie dei beni pubblici, la proprietà pubblica e l'uso dei beni: dai *commons* ai beni comuni.

Sebbene in dottrina si siano svolti ampi dibattiti in merito alla nozione e ai confini della materia della proprietà pubblica, non vi è una precisa definizione legislativa della stessa, mentre sussiste una disciplina puntuale relativa ai differenti regimi giuridici dei beni che appartengono alla pubblica amministrazione[113].

I cosiddetti beni pubblici, divisibili nelle tre categorie giuridiche dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili[114], previste dal Codice civile[115], si collocano anche al centro del dibattito pubblico, politico, economico e sociale che ha ad oggetto la questione dei beni comuni.

In particolare, negli ultimi anni di legislatura si è registrata la tendenza ad accomunare in un regime unitario la categoria dei beni pubblici

[113] In tal caso, per P.A. si intendono gli enti pubblici non economici poiché, per questi ultimi, il regime giuridico dei beni che hanno in proprietà viene solitamente assimilato, salvo che per aspetti residuali, a quello della proprietà privata, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, 723.

[114] Necessariamente, va posto riferimento anche alla classificazione dottrinale, differente da quella codicistica: secondo autorevole dottrina, i beni pubblici si suddividerebbero in due categorie, quella dei beni riservati e quella dei beni destinati. La prima, quella dei beni riservati, comprende i beni di appartenenza necessaria alla P.A. e, dunque, connessi all'esercizio della funzione o del servizio pubblico; viene posto, di conseguenza, il divieto di alienare, espropriare, usucapire o sottoporre ad esecuzione forzata i beni della categoria. I beni destinati, invece, sono quei beni che, sebbene adibiti concretamente all'uso pubblico, a prescindere da un atto formale di destinazione, con decisione formale della P.A. titolare possono essere sottratti alla funzione e al servizio pubblico oppure espropriati per causa di pubblica utilità qualora il procedimento ablatorio sia diretto alla realizzazione di opere destinate a soddisfare interessi di rango superiore a quello originario, v. F. CARINGELLA, cit., 724; si fonda una precedenza storica della proprietà collettiva sulla proprietà privata, che apparentemente ha rispetto alla prima, prevalenza giuridica (anzitutto costituzionale). Il neoliberismo borghese va ribaltato in relazione all'idea che l'interesse pubblico è limite alla proprietà privata, se essa è cessione a privati di parti di territorio di proprietà collettiva. La limitazione non è solo negativa: lo è perché va considerata la produzione di effetti non solo in capo allo stesso proprietario ma ai beni in proprietà collettiva di tutti (es. del territorio), v. P. MADDALENA, *Territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli editore, Roma, 2014.

[115] Art. 822, 823, 824 ss. Codice civile. Si v. A. SIMONATI, *Le cose e i beni. Brevi note sul ruolo del diritto pubblico, fra nozioni disaggreganti e (contro)tendenze universalistiche*, in *Diritto e società*, vol. 1, 2020, 159 ss.

demaniali e patrimoniali indisponibili, così da rendere la nozione di bene pubblico sganciata dall'appartenenza soggettiva all'amministrazione pubblica, a favore del dato sostanziale e oggettivo della destinazione a fini pubblicistici.

Lo stato è proprietario di beni in numero elevato, spesso funzionali a soddisfare interessi fondamentali per la collettività[116]. Il patrimonio immobiliare pubblico è costituito da beni in proprietà delle amministrazioni, sia destinati alla soddisfazione di interessi pubblici sia beni non rivolti alla cura di tali interessi, che costituiscono il patrimonio disponibile (beni posseduti a titolo di proprietà privata).

La categoria del patrimonio immobiliare dello Stato è però ampia e non corrisponde esattamente all'articolo 826 del Codice civile, che infatti non include i beni del demanio.

In tale contesto si è sviluppata la teoria oggettiva dei beni a destinazione pubblica, che implica la funzionalità della cosa alla soddisfazione di un interesse collettivo e conseguente subordinazione della titolarità che, però, mostra ancora alcune lacune nell'identificare un bene come pubblico.

Pare necessario precisare, però, che la destinazione e l'uso del bene sono due concetti complementari: il primo indica l'inerenza al bene rispetto all'interesse pubblico, mentre l'uso si riferisce alla declinazione in concreto, cioè come utilizzo collettivo o particolare, oppure come impiego diretto di un immobile per l'esercizio delle attività della P.A. che lo possiede.

Essa ne determina quindi gli usi possibili, quelli opportuni o alternativi, valutando in maniera comparata rispetto al fine pubblico che prevale. In sostanza, anche in presenza di difetto della destinazione d'uso attuale, la natura pubblica del bene non viene soppressa perché si basa sull'appartenenza alla P.A., che si riserva la potestà di decidere se e

[116] G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020, *passim.*

come ripristinare la funzione: l'appartenenza del bene risulta quindi prodromica alla destinazione[117].

La proprietà pubblica si differenzia da quella privata non per i beni in sé intesi o per la legittimazione di diritti dominicali in capo ai proprietari, ma per la fruizione e per l'uso, eterogeneo proprio a causa del soggetto titolare.

La Costituzione[118] non indica solo il rispetto della proprietà in termini di titolarità del bene, ma anche la possibilità stessa di accedervi e garantisce una qualità al soggetto utilizzatore.

Da un lato, dunque, l'uso, la tutela e la circolazione dei beni pubblici si pongono in netta divergenza con quanto previsto per i beni privati, anzitutto perché il regime di stampo pubblicistico è teso a preservare le finalità pubbliche rispetto alle quali i beni si configurano come strumento, in secondo luogo perché la nozione di bene comune tende a porre quesiti soprattutto in ordine alle più efficienti modalità di gestione[119].

In particolare, si pone l'attenzione sull'idea di tutela e protezione del bene, sia esso privato o "comune": il concetto di fondo è infatti l'obiettivo di indisponibilità e inviolabilità dello stesso e, di conseguenza, la sua tutela al di fuori dell'arbitrio delle decisioni politiche anche se di maggioranza[120].

Ragionando in tal senso emerge il rapporto tra i beni e i diritti fondamentali dei loro proprietari: l'autonomia privata, i diritti sociali e i diritti di uso e di accesso ai beni che, talvolta, diventano oggetto di

[117] Occorre precisare la differenza tra titolarità e appartenenza, la prima chiama in causa l'assunzione del diritto di proprietà sul bene pubblico, mentre l'appartenenza è invece una sub-categoria relativa ai beni demaniali, ex art. 822 ss. cc.

[118] Art. 42 Cost.

[119] R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2020.

[120] L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Laterza, Bari, 2007, 781 ss.

una sorta di proprietà comune di cui spesso, come è stato sostenuto, i titolari non hanno avuto consapevolezza[121].

La stessa Cassazione, a sezioni unite, ha affermato che la classificazione dei beni prevista dal Codice civile per certi aspetti pare desueta[122]. Come anticipato, il regime giuridico dei beni pubblici presenta una funzione di stretto collegamento con la dimensione assunta dalla sfera dei bisogni del proprietario della *res* e della collettività, soddisfatti mediante l'impiego del bene stesso.

In tal modo, quindi, la dicotomia tra pubblico e privato ha aperto la strada ad un cosiddetto *tertium genus*, ossia il concetto di bene comune. Concetto che è ricavabile da alcune norme costituzionali le quali sostengono l'idea che paia non necessario appellarsi alla caratteristica della demanialità del bene per sancirne la rilevanza collettiva: se il bene è caratterizzato da un necessario godimento collettivo, non rileva il titolo di proprietà cui è sottoposto bensì il fatto che, interessando a più soggetti, l'aspetto dominicale cede il passo al perseguimento e alla realizzazione di diritti fondamentali per il pieno sviluppo della persona umana[123].

Quella di bene comune è stata definita come dizione che indica una condizione di non proprietà, che investe il profilo funzionale della stessa, trascendendo anche la condizione di "proprietà-dovere" che per eccellenza caratterizza i beni pubblici i quali, oltrepassando l'interesse proprietario in quanto tale, arrivano ad identificare la proprietà come compito pubblico di bilanciamento fra interessi volto a riservare il bene giuridico pubblico alla funzione che è deputato ad adempiere nei confronti della collettività[124].

---

[121] L. FERRAJOLI, *Principia Iuris*, cit., 782 ss.; C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 86 ss.; A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015.

[122] Corte Cass., SS. UU., 14 febbraio 2011, n. 3665. La presa di posizione della Corte a favore della teoria oggettivistica viene ripresa anche in Cass. Civ., SS. UU., 13 aprile 2017, n. 9574.

[123] Corte Cass., SS. UU., n. 3665/2011, cit.

[124] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2018, 847; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit.; la nozione di bene comune è corredata da un'ampia bibliografia, a titolo

Da parte della dottrina è stata quindi proposta, in tempi più recenti rispetto alla normazione codicistica del 1942, una nuova classificazione dei beni in: pubblici, privati e comuni[125].

Tra il resto, le scintille che hanno acceso il dibattito sui beni comuni sono state anche il dilagare delle privatizzazioni - la cui attuazione è stata in parte sprovvista di adeguate garanzie per gli interessi generali - nonché la sfiducia nel modello della pubblica proprietà e dell'interventismo dello stato nell'economia.

In una prospettiva più ampia, ciò che è stato rilevato è che i *commons* risultano essere, nel mondo della globalizzazione, non più dei beni-oggetto ma dei beni-valore, considerati in una prospettiva sociologica e funzionale importante che prende spazio all'interno degli ordinamenti giuridici ma che è anche facile strumento di propaganda e ricerca di favore politico[126].

In un tale contesto, si ritiene perciò necessario "riordinare" i diversi approcci di studio sulla tematica dei beni comuni, stabilendone anzitutto la natura giuridica e analizzando le fonti normative che li disciplinano espressamente.

---

esemplificativo: S. LICCIARDELLO, *Beni pubblici e generazioni future*, in *giustamm.*, 2016; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012; G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in AA. VV. *Analisi economica e diritto amministrativo. Annuario AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2006, 125 ss.

[125] P. STELLA RICHTER, *I beni comuni*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume II – Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 291-295.

[126] Numerosi sono i riferimenti dottrinali in tema di "*commons*". Per tutti, si v. G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, 1968, 1243 ss. E, dal punto di vista economico, di recente, R. HANDFIELD, D. J. FINKENSTADT, E. S. SCHNELLER, A. BLANTON GODFREY, P. GUINTO, *A commons for a supply chain in the post Covid-19 era: the case for a reformed strategic national stockpile*, in *The Milbank Quarterly. A Multidisciplinary Journal of Population Health and Health Policy*, vol. 98, 4, 2020, 1058 ss.: nel presente lavoro, gli Autori hanno identificato il ruolo preponderante, nel contesto pandemico, ricoperto dalla catena di approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale e dei medicinali, configurandola come un bene comune, che deve essere inteso non solo come un deposito di scorte, ma come rete di depositi, di inventari e di partecipanti, caratterizzata dalla trasparenza, dalla pianificazione, dalla tracciabilità delle scorte, dalla flessibilità, dall'indipendenza e dall'equità nella distribuzione dei dispositivi medici. Sul rapporto fra trasparenza e partecipazione, A. SIMONATI, *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2020, 353 ss.

La gestione dei beni nell'interesse comune, diffuso o superindividuale da parte della generalità dei consociati va al di là del *nomen juris* inserendosi nel dibattito relativo alle norme sulle prestazioni personali a favore degli enti comunali, i quali hanno la competenza di stabilire approcci e modalità per valorizzare partecipazione e controllo da parte delle comunità locali sull'uso pubblico dei beni[127].

I beni comuni, fin dall'avvio del loro riconoscimento come realtà giuridiche su cui porre l'attenzione, non sono stati univocamente definiti, ma essi sono, secondo l'opinione prevalente, i beni strumentali al soddisfacimento dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti[128] che, indipendentemente dall'individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultano funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo[129].

Anche nell'ambito del diritto dell'Unione europea non è presente un'univoca definizione giuridica di beni comuni, non rinvenibile nemmeno nei provvedimenti di diritto derivato.

Si contano, però, alcune importanti suggestioni, che hanno portato la tematica dei beni comuni all'attenzione degli indirizzi di *governance* anche europei: è stata elaborata Carta europea dei beni comuni nel 2011[130], nonché formulato un "Manifesto per i Beni Comuni nell'Unione Europea"[131].

---

[127] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 840; sulla regolazione della proprietà pubblica si v. anche G. PIPERATA, *Formazione, traiettoria e significato della proprietà pubblica in Italia*, in *giustamm.it*, 2015, 7.

[128] S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012; M.R. MARELLA, S. RODOTÀ, *Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 1981.

[129] Cass. Civile, SS. UU., 3665/2011, cit.

[130] L. 30 dicembre 1989, n. 439, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985*.

[131] Nel manifesto, disponibile online, si legge: "Per questo chiediamo il riconoscimento della nozione di bene comune da parte del Parlamento Europeo e la sua integrazione nei testi legislativi europei. I governi locali e i cittadini hanno già

In altri termini, più approfonditamente, i beni comuni, non rientrando *stricto sensu* nella categoria dei beni pubblici, data la possibilità di appartenenza sia a soggetti pubblici che privati, presentano alcune caratteristiche peculiari: la dimensione prevalente è quella olistica, relativa dunque alla diffusione del potere sul bene comune e all'inclusione partecipativa di tutti i soggetti alla collaborazione volta alla tutela e al razionale utilizzo del bene comune stesso, "accessibile a tutti" e rilevante per "il suo valore d'uso e non di scambio" [132].

La ricerca di una definizione e dell'inserimento dei beni comuni all'interno di una categoria giuridica pare di importanza, in primo luogo, perché è a partire dalla definizione giuridica che si stabiliscono i confini della tutela del bene stesso e in secondo luogo per la corretta fissazione dei canoni ermeneutici che hanno portato, senza necessità di riforme di categoria, ad identificarne la nozione giuridica[133].

Circa un decennio fa, dunque, era emersa la necessità di azioni concrete per una migliore gestione di particolari tipologie di utilità pubbliche che scaturiscono da taluni beni, il più delle volte di proprietà dello stato: si tratta, per esempio, delle concessioni del demanio dello stato, degli enti territoriali e delle concessioni sullo spettro delle frequenze, nonché di una serie di beni immateriali (marchi, brevetti, opere dell'ingegno, informazioni pubbliche, e altri diritti) e finanziari (crediti pubblici, partecipazioni).

---

intrapreso azioni volte al riconoscimento e alla gestione dei beni comuni rendendoli parte di testi (Carta Europea dei Beni Comuni, Iniziativa Cittadina Europea per l'acqua diritto umano) e atti concreti (rimunicipalizzazione dell'acqua nelle grandi città come Parigi e Napoli, gestione collettiva dei teatri in Italia). Per rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali della nostra società, il Parlamento Europeo deve adottare una attitudine progressista creando un regime giuridico per i beni comuni capace di assicurare la loro gestione e la loro protezione; un regime ispirato, ma diverso, da quello relativo ai servizi di interesse generale. I beni comuni devono essere protetti grazie a regole definite da e per i cittadini europei. Queste regole devono garantire il godimento dei diritti fondamentali di tutti gli individui, la partecipazione cittadina e l'arricchimento culturale, morale e intellettuale di tutti."

[132] U. MATTEI, *Beni comuni.*, cit., 2011.

[133] C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 81 ss.: si citano, in particolare, i lavori della Commissione Ministeriale presieduta da Stefano Rodotà nonché la sentenza della Corte Cass., SS. UU., n. 3665/2011, cit.

Su di essi sembrava necessario agire in relazione al regime giuridico di appartenenza e, dunque, tale impostazione si è tradotta in una proposta di articolato per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici, elaborata dalla Commissione Rodotà nel 2007, il cui lavoro, però, non ha avuto seguito e la classificazione codicistica non è stata modificata[134].

Sulla base di quanto sinora affermato, si può sostenere che il disegno di legge della Commissione Rodotà si formò in collegamento con alcune considerazioni che sostenevano che i cambiamenti tecnologici ed economici successivi al 1942 avessero implicitamente richiesto un adeguamento della normativa del Codice Civile relativa ai beni pubblici, poiché in essa risultavano assenti alcune importanti tipologie di beni, tra cui quella dei "beni immateriali", non cose in senso giuridico bensì, ad esempio, idee, opere dell'ingegno, equilibri ecosistemici o, comunque, qualunque bene che produca un'utilità anche tramite entità[135].

In aggiunta a ciò, al tempo emergevano le prime politiche (anche e non solo ambientali) relative alla progressiva scarsità delle risorse naturali e alla necessità di una più forte protezione giuridica delle stesse.

Criteri di efficienza e partecipazione alla gestione del patrimonio pubblico si ponevano alla base di una nuova filosofia nella gestione, sviluppatasi a causa della crisi economica che richiedeva, da un lato, un contesto normativo favorevole alla migliore gestione dei beni di proprietà pubblica e, dall'altro, la garanzia del mantenimento del bene nel patrimonio pubblico e non la sua vendita per ragioni di finanziamento delle spese correnti ma solo per motivi strutturali o

[134] La Commissione fu nominata con decreto del Ministro della Giustizia, 14 giugno 2007 per l'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.

[135] C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 88

strategici, connessi alla necessaria riqualificazione della dotazione patrimoniale dei beni pubblici.

La riforma proposta con il disegno di legge, quindi, si proponeva di operare un'inversione concettuale, non più ragionando "dai regimi ai beni", ma "dai beni ai regimi", poiché è l'analisi della rilevanza economica e sociale dei beni, materiali o immateriali, che si fa espressione di diversi "fasci di utilità".

Nella logica della Commissione Rodotà, i beni venivano quindi classificati in base alle loro utilità prodotte, collegandole alla tutela dei diritti della persona e degli interessi pubblici essenziali.

In particolare, merita attenzione la disamina della categoria dei beni pubblici, per i quali era stata proposta una distinzione in beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni fruttiferi. I primi avrebbero dovuto essere quelli in grado di soddisfare gli interessi generali fondamentali, la cui cura dipendeva dallo stato e dagli enti territoriali, tutelando ad esempio la sicurezza, l'ordine pubblico o la libera circolazione. Proprio a causa della rilevanza degli interessi pubblici posti alla base di beni come le ferrovie o le strutture di difesa, la disciplina legislativa sarebbe stata rafforzata rispetto a quella vigente per i beni demaniali, in termini di garanzie di tutela sia risarcitoria che inibitoria.

I beni pubblici sociali, la seconda categoria, avrebbero soddisfatto rilevanti esigenze della persona nella società, ossia quelle corrispondenti ai diritti civili e sociali (in questo senso, avrebbero fatto parte del raggruppamento beni quali gli ospedali, le scuole o le infrastrutture di pubblico servizio): in tal caso, il vincolo di destinazione sarebbe stato qualificato e, dunque, avrebbe potuto cessare solo nel caso in cui fosse stato assicurato il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. La tutela amministrativa di tali beni sarebbe comunque stata affidata allo stato e ad enti pubblici, anche non territoriali.

La terza ed ultima categoria, infine, avrebbe compreso i beni pubblici fruttiferi, sottolineando la necessità di utilizzare in modo più efficiente il patrimonio pubblico, con benefici sia per la società che per l'erario, alla luce della considerazione secondo la quale spesso i beni pubblici - non pienamente valorizzati sul piano economico - non vengono neppure percepiti come potenziali fonti di ricchezza da parte delle P.A.

Tali beni pubblici fruttiferi avrebbero considerato quelli sostanzialmente privati ma in appartenenza pubblica e pertanto alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato, senza però aprire eccessivamente a politiche di dismissioni e, dunque, privilegiando l'amministrazione efficiente da parte di soggetti pubblici.

Nel medesimo disegno di legge si erano altresì individuati criteri per garantire la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici: per loro era addirittura stato previsto il pagamento di un corrispettivo proporzionale ai vantaggi che poteva trarne l'utilizzatore, stabilendo meccanismi di gara in caso di più offerenti, nonché strumenti di tutela per l'impatto sociale e ambientale dell'utilizzazione dei beni e per la loro manutenzione.

È nella definizione proposta nel disegno di legge elaborato dalla Commissione Rodotà appena analizzata che si trova una prima sistematizzazione del concetto di "beni comuni", indicando con tale espressione "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità[136]".

All'interno della categoria, la Commissione aveva fatto poi rientrare i beni soggetti ad esaurimento, per loro scarsità e depauperamento, includendo tutte le risorse naturali, fiumi, torrenti, 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, nonché i tratti di costa dichiarati riserva ambientale, la fauna selvatica e la flora tutelata con altre zone

[136] Relazione Commissione Rodotà, 14 giugno 2007, cit.

paesaggistiche tutelate, menzionando altresì i beni archeologici, culturali e ambientali[137].

Principalmente, però, ciò che si è sottolineato sin dalla proposta del disegno di legge è che, comunque, i beni comuni sono quelli rimasti privi di disciplina univoca, lasciando all'amministrazione pubblica coinvolta il compito di stabilire di volta in volta le regole relative al loro utilizzo o all'eventuale concessione[138].

Un altro aspetto caratterizzante del bene comune è quello relativo alla sua conservazione: partendo dal presupposto che, come detto, è bene comune ciò che concorre alla formazione della personalità di ciascun individuo[139], ci si concentra sulla nozione di uso qualitativamente responsabile del bene, informato al rispetto dei principi costituzionali di solidarietà e uguaglianza anche nell'interesse delle generazioni future. Per tale peculiare aspetto, è posta particolare attenzione al tema della tutela giurisdizionale dei beni comuni, la quale deve essere diffusa, capillare e, come sopra affermato, olistica al punto da legittimare ad agire in giudizio chiunque, a prescindere dal vincolo della cittadinanza, avendo riguardo soltanto alla meritevolezza dell'interesse da tutelare.

Però, legittimare l'agire processuale per la tutela dei beni comuni che spetta a "chiunque" - essendo oggettivamente troppo ampia come dizione - sarebbe stato difficilmente applicabile e la giurisprudenza avrebbe dovuto elaborare criteri selettivi (quale, ad esempio, quello della *vicinitas*, per la materia ambientale)[140].

Comunque, la strada, il bene culturale, l'acqua potabile o la spiaggia sono beni fisici presenti ed esistenti nel mondo giuridico, amministrati ed offerti all'uso generale del "pubblico" e, a tal fine, tutelati. Essi forniscono utilità alla collettività, non in termini di entrate di denaro nelle casse dello stato, bensì soddisfacendo i bisogni del pubblico: sono

[137] Relazione Commissione Rodotà, 14 giugno 2007, cit.
[138] C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 85.
[139] Comb. disp. artt. 2 e 3 Cost.
[140] C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 85 ss.

proiezione e realizzazione degli interessi collettivi della comunità intera. Una tale prospettazione appare rilevante se si considera che attraverso questa si arriva a sviscerare il rapporto fra il cittadino "persona" - soggetto singolo - e il pubblico potere, incaricato di amministrare, gestire e tutelare i beni, regolandoli affinché se ne possa consentire l'uso generale e continuativo da parte di tutti[141].

La portata definitoria dei beni comuni identifica, oltre a quello della titolarità diffusa, anche numerosi altri caratteri che si sostanziano tutti nel fatto che il bene è coessenziale per la vita e l'effettività dei diritti fondamentali degli individui configurandosi, al tempo stesso, come non inesauribile.

Il bene in questione va quindi, necessariamente, regolato a favore e vantaggio della collettività che ne ha la proprietà, evitandone un uso distorto o che potrebbe portare alla deroga degli obiettivi di conservazione di ordine generale[142].

Tra i numerosi riferimenti al rapporto tra beni comuni e diritti degli individui figura quello della dimensione collettiva del bene, oggetto di diritto d'uso e di godimento diffusi, nonché quello della responsabilità di vigilanza, custodia e tutela del bene comune stesso, tratti caratteristici che rendono un bene comune oggetto di una normativa specifica che disciplina come e quando gli attori proprietari possono partecipare al modello di gestione[143].

La Costituzione, che stabilisce, fra il resto, anche l'assetto ordinamentale della Repubblica, afferma che le funzioni

---

[141] A. CAUDURO, *La fornitura del quantitativo minimo vitale d'acqua*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2017, 837 ss.; N. LUGARESI, voce *Acque pubbliche*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006. La risorsa idrica, in particolare, è stata paradigma teorico della proposta di inserimento dei beni comuni nella bipartizione classica tra ciò che è pubblico e ciò che è privato e i promotori del Referendum del 12-13 giugno 2011 hanno reso chiare le finalità della nuova impostazione teorica della tipologia di beni oggetto dello studio.

[142] C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 94.

[143] È stato sostenuto che il collegamento dei beni comuni con i diritti fondamentali sia importante sotto tre punti di vista: in primo luogo, in quanto criterio per l'individuazione di ulteriori beni comuni, poi per la loro giuridicizzazione e, in terzo luogo, come occasione per riportare l'attenzione sul ruolo della persona e del suo esercizio del dovere di solidarietà, per tutti C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, cit., 99.

amministrative[144] sono attribuite agli enti comunali salvo che siano conferite a "Province, Città metropolitane, Regioni e Stato", per legge statale o regionale a seconda delle loro competenze sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nel caso in cui si voglia garantirne esercizio unitario[145].

È però compito della legge statale disciplinare forme di coordinamento fra lo stato e le singole regioni nelle materie stabilite[146] e intese in quella della tutela dei beni culturali[147].

Sempre la Costituzione, poi, stabilisce che gli enti che compongono lo stato italiano, debbano favorire con i loro mezzi l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà[148].

Tale principio - se declinato come possibilità per i cittadini di poter attivamente collaborare con le pubblica amministrazioni per conseguire nel modo più adeguato possibile gli interessi generali del quale gli stessi sono portatori - costituisce un vero e proprio *empowerment* del sistema che porta a riconsiderare il sistema della partecipazione dei privati allo svolgimento dell'attività amministrativa, o meglio, ne consente con forme meno rigide l'effettivo perseguimento[149].

---

[144] La dottrina si è largamente occupata del concetto di funzione amministrativa. Con l'espressione "funzione amministrativa" si intende il momento in cui l'esercizio del potere, consentito e attribuito da una norma all'autorità amministrativa che ne è titolare, si attua e si risolve in una manifestazione concreta, ossia l'atto amministrativo, capace di modificare la realtà giuridica dei fatti per l'effetto dell'applicazione del potere di cui si è detto. In altri termini, la funzione amministrativa considera quell'arco di agire che si ricomprende fra il potere giuridico della P.A., inteso come potenzialità giuridica di esercizio dell'azione, e l'atto attraverso il quale tale potere si esplica e viene realizzato, la cd. fase di "attuazione del potere", F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana – Linee positive e prospettive*, CEDAM, Padova, 1996, 176.

[145] Art. 118 Cost.

[146] Art. 117, lett. *b)* e *h),* c. 2, Cost.

[147] Art. 118 Cost.

[148] Art. 118, ult. comma, Cost.

[149] S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, cit., 593 ss., F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in G. ARENA, G. COTTURI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, cit., 159.

Da questa enunciazione del principio di sussidiarietà, deriva la formazione dello strumento giuridico dell'amministrazione condivisa, quel modello di amministrazione pubblica attuato proprio in ragione della collaborazione fra l'ente pubblico titolare del potere ad esso attribuito per legge e i cittadini[150].

L'amministrazione condivisa si costituisce a partire dall'iniziativa della P.A. stessa o dei cittadini e, mentre nel primo caso i cittadini vengono coinvolti per trovare la soluzione ottimale in risposta ad un'attività dell'amministrazione, nella seconda accezione sono i cittadini stessi che si propongono come collaboratori allo svolgimento della funzione pubblica nel perseguimento dell'interesse generale[151].

Nella seconda accezione sopra menzionata, il principio di sussidiarietà vede lo stabilimento di rapporti duraturi fra cittadini e amministrazione e l'integrazione fra di essi, mantenendo il rapporto di autonomia relazionale che li caratterizza[152].

Il principio di sussidiarietà, oggetto di numerose riflessioni, è stato recentemente indicato come l'anello di collegamento della

---

[150] G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Bari, 2006, 101 ss.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2019, 971 ss.

[151] G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring, Roma, 2020, 52, afferma che "l'amministrazione condivisa dei beni comuni è un nuovo modello organizzativo dell'amministrazione pubblica la cui realizzazione, al contrario di quanto accade con il modello tradizionale di amministrazione (che è perfettamente compatibile anche con regimi autoritari), è possibile solo dove sono riconosciute e tutelate la libertà ed i diritti fondamentali della persona. È infatti difficile immaginare che in un regime totalitario le autorità consentano ai cittadini di riunirsi per discutere di come organizzarsi per prendersi cura dei beni pubblici."; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, cit., 971: "Le pratiche di collaborazione civica o di amministrazione condivisa – intese come l'insieme delle attività basate sulla partecipazione e sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e lo sviluppo dei cd. beni comuni urbani – rappresentano senz'altro, nell'ampio ed articolato fenomeno della *sharing economy*, uno degli aspetti più interessanti nella prospettiva del diritto pubblico, da sempre attento all'individuazione di modelli organizzativi nuovi e più adeguati al perseguimento di obiettivi di interesse generale.": il modello qui descritto non sostituisce l'intervento diretto dei pubblici poteri, ma si affianca alla prospettiva dei modelli organizzativi pubblici.

[152] G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 101; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2, 2000, 95 ss., che considera la necessità di concepire la sussidiarietà orizzontale come "responsabilità", o meglio, come "shared responsability".

legittimazione al ruolo di intermediari fra lo stato e i privati le "formazioni sociali[153]" menzionate dalla Costituzione.

In tale ottica, il principio di sussidiarietà viene posto a sostegno di modelli organizzativi che promuoverebbero la concezione di tipo non autoritario del rapporto fra lo stato e i cittadini poiché inserirebbero i privati nel "circuito dell'azione dei poteri pubblici"[154], e si differenzia dalla cosiddetta libertà attiva: quest'ultima, prerogativa dei cittadini, esprime la loro disponibilità, sia come singoli e sia in associazioni, a porsi al servizio della comunità di appartenenza, in accordo con gli enti locali[155].

I teorici della sussidiarietà non attribuiscono alla libertà attiva la qualifica di espressione del principio di cui si parla per l'oggetto dell'attività che essa svolge: le forme dell'esercizio di tale libertà e i compiti che vengono svolti sono stati definiti non concorrenti rispetto a quelli degli enti pubblici e alle loro titolarità[156].

---

[153] Art. 2 Cost.

[154] F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. Amm.*, fasc.1, 2020, 3 ss. In tal senso si è espressa recentemente la giurisprudenza, Cons. Stato, sez. III, 1546-2019, cit. Secondo il Collegio, in particolare l'art. 118 Cost., nella sua vigente formulazione, al primo comma prevede che: *"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*, sancendo il principio di sussidiarietà c.d. "verticale", volto ad avvicinare le competenze dei pubblici uffici ai cittadini e alle imprese e alle loro associazioni e, quindi, ai bisogni del territorio, secondo il modello di "Stato delle Autonomie" già delineato dall'art. 5 Cost.. Esso, al quarto ed ultimo comma, introduce, ed è la vera novità, anche il principio di sussidiarietà in senso c.d. "orizzontale", sancendo che "Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà". Il "nuovo" principio di sussidiarietà è, quindi, volto a favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati*"*, ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della "Cosa pubblica" mediante "lo svolgimento di attività d'interesse generale". In tal modo, viene riconosciuto in primis il valore del volontariato, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il "Terzo settore" annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni "no profit", nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno spontaneo adempimento ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" previsti dall'art. 2 Cost.). […]"

[155] F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, cit., 3, ss.

[156] G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., *passim*.

È stato affermato che, nella configurazione dell'amministrazione pubblica secondo il principio di sussidiarietà, la funzione è pubblica non per l'attribuzione soggettiva del suo esercizio ad un soggetto pubblico, ma per l'adempimento di compiti rispondenti agli interessi della collettività: di fatto, quindi l'amministrare diventa funzione dell'organizzazione sociale, "diffusa nella società"[157].

L'idea dell'amministrazione che agisce secondo la sussidiarietà che costituisce adempimento dei compiti che interessano la collettività, a prescindere dal profilo soggettivo, è alla base di numerose considerazioni svolte in riferimento alla sussidiarietà sociale ed economica[158] ma, per quanto qui di interesse, ci si limiterà ad identificare una delle esperienze concrete dell'attuazione del principio della partecipazione sociale allo svolgimento di funzioni pubbliche nel contesto urbano, tenendo però sempre presente che il procedimento entro il quale si riconducono tali esperienze è di competenza e pertinenza della P.A. locale.

Nelle iniziative di partecipazione della cittadinanza attiva il compito della P.A. è quello di favorire l'azione, naturalmente con mezzi e modalità stabilite dalla stessa, nell'esercizio della propria discrezionalità[159].

---

[157] F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, cit., 3 ss.

[158] Come già citato, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, cit., 3 ss.

[159] "Se il Regolamento è stato approvato dal Consiglio comunale all'unanimità chi in quel momento è in Giunta può farsi forte del sostegno di tutte le forze politiche per superare questo tipo di resistenze. E a quel punto coloro che negli uffici pensano di usare la collaudata tecnica burocratica della resistenza passiva in attesa di un cambio di maggioranza sanno che anche le forze politiche che in quel momento sono in minoranza, una volta diventate maggioranza vorranno applicare il Regolamento che hanno votato. Lo dimostra l'esperienza di questi ultimi anni, in cui si sono verificati diversi casi di città in cui il Regolamento è stato approvato da una maggioranza di un certo tipo ma continua ad essere applicato con successo anche dopo un cambio radicale, dalle forze politiche che all'epoca dell'approvazione erano all'opposizione. Anche perché dove il Regolamento è stato applicato correttamente, stipulando dei bei patti di collaborazione per la cura dei beni comuni della città, i cittadini non sono disposti a farsi sottrarre uno strumento che funziona così bene nel migliorare concretamente la qualità della vita di tutti.", G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 47 ss.; *Manifesto per i beni comuni nell'Unione Europea*, 2018; particolare attenzione deve però essere posta nel caso in cui, come ricordato dalla dottrina, l'amministrazione decida di mettere a disposizione dei cittadini risorse pubbliche poiché viene chiamato in causa il problema dei criteri di attribuzione, ex art. 12, l.

In linea con il concetto di amministrazione condivisa e con l'obiettivo di rigenerazione urbana da perseguire anche mediante l'attività di gestione, tutela e valorizzazione dei beni comuni e del territorio, attuata all'interno dei singoli ordinamenti giuridici derivati in maniera specifica e differente e con l'utilizzo di mezzi e strumenti a livello locale, si considera l'esperienza tuttora in essere basata sull'adozione dei Regolamenti per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani avviatasi a partire dal 2014, quando il comune di Bologna ha approvato il primo testo, elaborato con il contributo dell'Associazione Labsus, adottato ed adattato poi con alcune modifiche da oltre 200 Comuni italiani[160].

Sin dal primo regolamento sul tema, l'obiettivo delineato è stato quello di migliorare e garantire la fruizione collettiva dei beni pubblici funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e al benessere individuale e collettivo, ossia i beni comuni.

Tali beni diventano oggetto di cura, gestione condivisa, rigenerazione e tutela da parte dei cittadini i quali, su loro stessa iniziativa o su sollecitazione dell'Amministrazione comunale, hanno il compito di stipulare "proposte e patti di collaborazione".

La collaborazione così instaurata si è detta conforme a principi di fiducia reciproca, pubblicità, trasparenza, responsabilità, apertura e inclusività, sostenibilità, proporzionalità (come adeguatezza e

241/1990, cit. Tale articolo, che disciplina le situazioni nelle quali in cui la P.A. beneficia alcuni soggetti "in omaggio al contributo che si riconosce alle iniziative dei privati per promuovere gli interessi generali, rispetto a cui nessuna pretesa di corrispettivo economico è esigibile da parte dell'amministrazione", in F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2018, 56 ss.: l'Autore richiama tre sentenze del T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, 6 aprile 2016, 4157-4158-4184. In tali casi oggetto della controversia era la destinazione di una sala cinematografica, risolta con l'assegnazione temporanea del cinema ad un'associazione senza scopo di lucro, dopo la contestazione di un'eccessiva restrizione nell'affidamento del bene da parte del comune. Viene sostenuto che la correttezza di tale scelta pone le basi proprio sull'art. 12, l. 241/1990, secondo quanto disposto anche dall'art. 7, "Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative", l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

[160] R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, cit., 11 ss.

differenziazione di misure), informalità e prossimità, dunque concedendo alle comunità locali un livello privilegiato per la definizione dei patti di collaborazione.

Il vincolo rilevante, che si pone come limite alla collaborazione, è che le proposte formulate dai cittadini attivi non si vedano configurate come surrogati dei servizi essenziali che devono essere garantiti dal comune nel rispetto del principio di legalità[161].

Ad ulteriore completamento del quadro di riflessioni, possibilità definitorie ed applicazioni pratiche del principio di sussidiarietà fra cittadini e P.A., è stata recentemente introdotta una peculiare modifica normativa, la cui *ratio* è quella di stabilire quali principi fondamentali del rapporto tra il cittadino e l'amministrazione la collaborazione e la buona fede[162].

Tali concetti, oggetto di ampie discussioni da parte della dottrina e della giurisprudenza[163], si trovano quindi oggi nuovamente al centro del dibattito che caratterizza l'intera attività autoritativa della P.A. esercitata nei confronti dei cittadini.

La necessità di costruire un sistema coordinato di disposizioni[164], che assicuri la primaria esigenza di certezza del diritto, implica anche la definizione dei confini del rapporto fra i regolamenti menzionati e l'attività del giudice amministrativo. Anche i regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani sono atti amministrativi

---

[161] Art. 2, lett. d), *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, 19 maggio 2014, del Comune di Bologna, diventato poi capofila. Sul sito ufficiale dell'associazione Labsus è possibile leggere l'elenco dei Comuni italiani che hanno adottato i regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, anche con il supporto dell'Associazione.

[162] La modifica riguarda l'art. 1, c. 2*bis*, l. 241/1990, cit., modifica effettuata dall'art. 12, c. 1, lettera 0a, l. 11 settembre 2020, n. 120, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali (Decreto Semplificazioni)*.

[163] Per tutti, si fa riferimento a G. M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000; G. M. RACCA, *Principio di correttezza e responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 1/2003, 102 ss.; si rimanda anche alla pronuncia del Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5.

[164] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 150. Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2913.

generali a contenuto normativo, perciò impugnabili dinanzi al giudice amministrativo e dallo stesso disapplicabili[165]: dato, però, il contenuto programmatico e astratto delle disposizioni regolamentari, tale atto normativo non è immediatamente impugnabile di per sé, poiché non contiene disposizioni immediatamente lesive.

Di conseguenza, non è configurabile un interesse a ricorrere al giudice amministrativo se si prospetta che le ricadute sulla sfera giuridica del destinatario possano prefigurarsi solo eventualmente e in futuro: l'interesse diviene attuale con gli atti applicativi del regolamento, mediante i quali si realizza l'effettivo pregiudizio.

In tali casi e in riferimento alla garanzia di tutela dei singoli, si parla della cosiddetta tecnica della doppia impugnazione, definendo gli atti regolamentari come "regolamenti «volizioni preliminari», cioè statuizioni di carattere generale, astratto e programmatorio, che devono essere necessariamente impugnate assieme all'atto applicativo" [166].

Da questi di distinguono i regolamenti volizioni azioni, ossia quelli che contengono prescrizioni immediatamente applicabili e, perciò, direttamente lesive della sfera giuridica dei destinatari[167].

Tale valenza normativa è stata l'elemento che ha spinto dottrina e giurisprudenza a stabilire la disapplicabilità dei regolamenti da parte del giudice amministrativo[168]: la relazione fra provvedimento amministrativo, regolamento e leggi si articola in differenti combinazioni, la prima delle quali prevede la conformità del provvedimento amministrativo alla legge e la difformità dal regolamento illegittimo impugnato per la disapplicazione. La seconda, invece, considera il provvedimento amministrativo conforme al

[165] Tale orientamento è di consolidata giurisprudenza, e il riferimento normativo va al d.P.R. 14 novembre 1971, n. 1999, *Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi*.

[166] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 151.

[167] *Ibidem*.

[168] Già A. ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub*., 1955, 870-954

regolamento illegittimo di cui costituisce applicazione, di conseguenza violando le disposizioni legislative[169].

In riferimento alla prima delle combinazioni, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito la disapplicazione *in bonam partem* del regolamento, dunque a favore del ricorrente, mentre, nel caso del provvedimento amministrativo conforme al regolamento impugnato, si verifica una disapplicazione *in malam partem*, a favore della P.A. e non del ricorrente.

In ogni caso, il potere esercitato d'ufficio dal giudice amministrativo applica il principio di gerarchia delle fonti del diritto in quanto, se si verifica che una norma primaria e una secondaria regolino difformemente la medesima fattispecie, la norma secondaria recede dinanzi alla legge[170].

---

[169] Per entrambe le configurazioni, si rimanda a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci all'urbanistica di nuova generazione*, cit., 151, che riprende A. ROMANO, *Disapplicabilità di norme regolamentari (sfaccettature di un problema?)*, in *Impugnazione e "disapplicazione" dei regolamenti*, Atti del convegno organizzato dall'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio di Stato e dall'Associazione studiosi del processo amministrativo (Roma, Palazzo Spada, 16 maggio 1977), Giappichelli, Torino, 1998, n. 120. L'Autore identificava le due combinazioni menzionate rispettivamente come "antipatia" e "simpatia".

[170] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 152: l'Autore afferma che il ragionamento sul regime giuridico regolamenti assume una triplice valenza, di carattere preventivo, "quale criterio per le amministrazioni nella stesura del regolamento […]", di carattere sistematico, "finalizzata ad evitare qualsiasi tentazione di leggere le disposizioni in chiave escludente, come una sorta di ordinamento giuridico autonomo fondato sul principio della sussidiarietà orizzontale e che esclude la rilevanza, per la stessa fattispecie, di diverse disposizioni", e, infine, di carattere preventivo, quale *extrema ratio* per evitare contenziosi avverso il regolamento. Si richiama il caso portato all'attenzione del giudice amministrativo relativo a Via Petroni, Bologna. In quel contesto, un'associazione di commercianti e cittadini ricorreva avverso l'ordinanza sindacale sulla disciplina degli orari per la somministrazione di cibi e bevande in zona universitaria nella parte in cui prevedeva la derogabilità agli orari per il patto di collaborazione "zona universitaria e bene comune". Il Consiglio di Stato riformava, in secondo grado, l'ordinanza, ritenendo insussistenti sia il *fumus boni iuris* che il *periculum in mora*, dacchè, in riferimento al primo, si era richiamata la sottoscrizione del patto di collaborazione che non presentava contenuto conforme all'ordinanza emergenziale emanata e, in riferimento al *periculum*, ritenuto sussistente, il Consiglio di Stato ha rimandato agli interessi sensibili coinvolti. L'Autrice considera però il fatto che oggetto del giudizio era il contenuto del provvedimento sindacale e la sua funzione di eterointegrazione di un patto di collaborazione, dunque, non particolarmente utile ai fini di stabilire il regime giuridico degli strumenti, certamente discrezionali, di amministrazione condivisa; sul tema del rapporto fra la tutela processuale e i beni comuni, si rimanda da ultimo a A. GIORDANO, *Beni comuni e paradigmi di tutela processuale*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2020, 449 ss.

4. I regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. La natura giuridica dei patti di collaborazione come strumento di collaborazione fra i privati e la Pubblica Amministrazione.

Oggetto dei regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione è la cura, la rigenerazione e la tutela dei beni comuni urbani.

Il rapporto fra le esperienze *bottom-up* recentemente avviate e la rigenerazione urbana intesa dal punto di vista urbanistico non presenta profili netti: coinvolge, prima di tutto, l'aspetto partecipativo più volte richiamato, nell'ottica della rigenerazione "sociale", e, in secondo luogo, poichè sistematizzato in una disciplina giuridica, viene a costituire un assetto di ripristino di situazioni sociali che, pur avendo ricadute sull'area di città nella quale si svolgono, non è tuttora sempre chiaro se possano o meno costituire strumento urbanistico[171].

Principalmente, quanto affermato si riferisce al fatto che l'esperienza ancora sperimentale del modello costituito dal patto di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani interessa minime porzioni di territorio, quali un parco o un edificio, che deve senz'altro essere regolata in ogni sua parte, ma non presenta possibilità di trasformazione dell'intero assetto della città[172].

Si sostiene, peraltro, che l'intento sia proprio quello di garantire ai cittadini fruitori degli spazi della città un agevole rapporto

---

[171] F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271 ss.

[172] Ad esempio, con l'inserimento della previsione di tale modello di gestione nello strumento urbanistico, si v. R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020, 247. Sulla cornice giuridica dei patti di collaborazione, si v. anche G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica. Appunti e spunti, a partire soprattutto dal Regolamento comunale bolognese del 2014 e da qualche caso applicativo*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE, La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, Jovene, Napoli, 2018, 35 ss.

convenzionale con l'amministrazione pubblica che, però, riguarda aspetti di rigenerazione urbana che pare esulino dai profili giuridici degli strumenti di regolazione del territorio[173].

Come affermato, la diffusione dei regolamenti sui beni comuni e, di conseguenza, dello strumento per mezzo del quale si attua in tali casi la collaborazione pubblico-privata - ossia il patto di collaborazione - deriva dall'esigenza delle P.A. locali di fornire risposta legale - altrimenti detto, di legittimare[174] - alla "città pubblica", ossia alla gestione della particolare categoria dei beni comuni urbani[175].

Fin dagli anni sessanta del secolo scorso è stato posto l'accento sul nuovo ruolo dello stato come fonte diretta di distribuzione della ricchezza tramite la spesa pubblica e le diverse forme di autorizzazione all'ingresso in settori di attività economica rilevante (cosiddette elargizioni, o *largess*).

---

[173] A titolo esemplificativo, si consideri che all'interno dei Regolamenti sulla cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani vi è esplicito riferimento al fatto che, nell'ambito dello schema organizzativo comunale, la gestione della collaborazione con i cittadini fonda la sua base giuridica sul principio di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118 Cost, ultimo comma, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, *Bologna*, 2017; si richiama però l'idea secondo la quale, se si considera la città come fucina di innovazione e culla per la trasformazione urbana, essa stessa potrebbe essere definita come "bene comune", E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., 250; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., 313; considerando una prospettiva più ampia si rinvia a S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The city as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 2016, 282.

[174] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 156; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, *Dir. Amm.*, 2002, 431, V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *www.labsus.org*, 2019, 21, secondo cui la necessità di adottare moduli procedurali che garantiscano la partecipazione ampia dei cittadini "non è coessenziale alla natura collettiva del diritto", ma deriva, piuttosto, "[…] da un lato, da una rinnovata lettura del dettato costituzionale nel senso dell'incentivazione degli strumenti di democrazia partecipativa e, dall'altro, dalla constatazione, confermata dagli studi più avanzati in materia, che tali strumenti possono garantire l'ottimale gestione e salvaguardia del bene in proprietà collettiva".

[175] F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*. *Contributo al diritto delle città*, cit., 210 ss.

Al di là delle questioni che si innestano con il dibattito fra regime giuridico pubblico o privato, oggetto di numerose recenti riflessioni[176], si pone l'attenzione sullo strumento del patto di collaborazione.

La discussione in merito alla sua natura giuridica si costruisce essenzialmente attorno a due poli opposti poiché il patto viene ricondotto o all'accordo sostitutivo del provvedimento[177] o al contratto di diritto privato[178], a seconda della prevalenza o meno del profilo di autoritatività che si attribuisce all'azione della P.A., con ciò rifacendosi alla possibilità per l'amministrazione pubblica di agire secondo le regole del diritto privato nella sua attività di diritto comune[179].

Ai fini della trattazione, ciò che si ritiene rilevante è che l'esperienza della cura e della rigenerazione dei beni comuni urbani, ricondotti poi a disciplina da parte di un atto regolamentare, è il primo esempio di prassi che assume rilevanza giuridica non a partire da una norma attributiva di un potere pubblico alla P.A., bensì da un'esigenza concreta che è la prova della legittimazione di un'azione funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

Al fine di semplificare la relazione con i cittadini attivi, all'interno dei regolamenti si afferma che debba essere il comune stesso ad individuare la struttura deputata alla gestione delle proposte di collaborazione[180]. Essa, provvedendo direttamente all'attivazione degli uffici interessati, costituisce per i proponenti l'interlocutore nel rapporto instauratosi con la P.A.

Il comune, pertanto, deve manifestare il proprio assenso all'attuazione del patto, assenso che in taluni casi può essere disciplinato nel patto di collaborazione stesso, ma in altri anche *ex ante*: ciò significa che i cittadini attivi, una volta accettate le regole previste, hanno la possibilità

[176] Sulla proprietà pubblica si v. R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 839 ss.; R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni*, cit., 291 ss.
[177] Art. 11, l. 241/1990, cit.
[178] A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 153.
[179] Ex. art. 2, c. 1 *bis*, l. 241/1990, cit.
[180] Art. 10, c.2, Regolamento di Bologna, esemplificativo.

di procedere con gli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani senza la necessità di ulteriori formalità.

Nella maggior parte dei casi, il comune pubblica periodicamente un vero e proprio elenco degli spazi, degli edifici o delle infrastrutture digitali oggetto di ipotetici interventi di cura o di rigenerazione, stabilendo quali finalità si intendono perseguire attraverso la collaborazione. Come anche precedentemente affermato, qualora vengano presentate più proposte di collaborazione riguardanti un medesimo bene comune, e le stesse siano fra loro non integrabili, la scelta della proposta deve essere effettuata mediante procedure di tipo partecipativo[181].

Il patto di collaborazione pare quindi il risultato di un procedimento amministrativo disciplinato dagli specifici regolamenti comunali, i quali presentano come punto di partenza la fase dell'iniziativa, comune a ciascun procedimento: la P.A. può invitare i cittadini a presentare progetti di cura e gestione dei beni comuni urbani, così come i privati stessi possono proporsi tramite un meccanismo di iniziativa diretta.

Le proposte di collaborazione possono quindi essere formulate o in risposta ad una sollecitazione dell'amministrazione o posssono rientrare tra i moduli di collaborazione predefiniti ovvero essere presentate dai cittadini.

I differenti *iter* procedurali sono definiti nel primo caso dall'avviso con cui il comune invita i cittadini attivi a presentare progetti di cura o di rigenerazione - nel rispetto di quanto disposto dalle apposite norme - nel secondo caso dall'atto dirigenziale che identifica ambito, requisiti e condizioni del modulo collaborativo predefinito e, infine, nel caso di iniziativa diretta, la struttura deputata alla gestione della proposta di collaborazione comunica al proponente il tempo necessario alla conclusione dell'istruttoria relativamente alla complessità dell'intervento ed alla completezza degli elementi conoscitivi.

[181] Art. 10, Regolamento Comune di Bologna.

Naturalmente, in ogni caso, la pubblicità resta un elemento chiave, poiché deve permanere la possibilità, per i soggetti interessati, di far pervenire all'amministrazione, entro i termini stabiliti, osservazioni utili alla valutazione degli interessi coinvolti nonché di far emergere gli eventuali effetti pregiudizievoli della proposta stessa, ulteriori contributi o apporti.

A seguito dell'istruttoria condotta, la struttura comunale predispone, sulla base delle valutazioni tecniche e di opportunità acquisite, ogni atto necessario a rendere operativa la collaborazione e li propone al dirigente dell'ufficio o degli uffici competenti per materia.

Il procedimento amministrativo, concluso con esito positivo dell'istruttoria, implica l'attuazione del patto di collaborazione: sempre nel rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza, i patti di collaborazione sottoscritti dalle parti sono poi pubblicati sulla rete civica al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche e la valutazione diffusa dei risultati ottenuti.

La produzione normativa dei regolamenti sottolinea, comunque, che il procedimento di formazione del patto si svolge, di fatto, per mezzo di trattative informali, con qualche eccezione: emblematico, in tal senso, è il Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino[182].

In primo luogo, il patto di collaborazione viene definito come "negozio civico" con cui la città e i soggetti civici, a seguito di attività di co-progettazione, definiscono il programma di rigenerazione, cura e gestione di un bene comune e le relative forme di governo condiviso. Il contenuto del patto, naturalmente, varia in relazione al grado di

[182] Il Consiglio Comunale di Torino, con Deliberazione del Deliberazione del 2 dicembre 2019 n. mecc. 2019 01609/070, ha approvato il Regolamento per il governo dei bei comuni urbani nella Città di Torino n. 391., entrato in vigore il 16 gennaio 2020. Esso sostituisce il precedente Regolamento n. 375.

complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione[183].

A prescindere dalla specifica e puntuale regolamentazione di ciascuno degli aspetti sottesi all'avvio di un patto di collaborazione, inerenti ad esempio la sua durata o la funzione cui è preposto[184], si noti che comunque le previsioni dei regolamenti ribadiscono la proprietà

[183] Art. 8, Regolamento città di Torino n. 375, cit. Tale articolo disciplina in maniera puntuale anche i contenuti del patto. "Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce, ove necessario:
a. gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di rigenerazione, cura e gestione;
b. la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di estinzione anticipata della stessa;
c. le attività e le opere da realizzare, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti;
d. le modalità per l'adeguamento e le modifiche delle attività e delle opere concordate;
e. le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni oggetto del patto;
f. l'eventuale definizione di strumenti di governo condiviso (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, eccetera) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee, focus group, altri processi strutturati di costruzione della decisione);
g. le reciproche responsabilità, anche in relazione a quanto disposto dalle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
h. le reciproche responsabilità per i danni cagionati a persone, animali o cose nello svolgimento delle attività di rigenerazione, cura e gestione del bene comune nonché le eventuali coperture assicurative necessarie;
i. le eventuali garanzie patrimoniali a copertura di possibili danni arrecati alla Città o a terzi in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione delle opere e delle attività concordate;
j. le forme di sostegno messe a disposizione dalla Città modulate in relazione al valore aggiunto inteso in senso ecologico e sociale che il buon governo del bene comune è in grado di generare;
k. le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico e di valutazione;
l. l'eventuale affiancamento del personale comunale ai soggetti civici, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa;
m. le cause di esclusione per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto;
n. gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione in ordine ai beni e alle opere realizzate;
o. le modalità per lo svolgimento di attività a scopo di lucro, consentite solo se secondarie e accessorie, funzionali all'autofinanziamento dell'attività di rigenerazione, cura e gestione del bene comune."

[184] Si afferma, infatti, che sussistono differenze fra i tre diversi scopi per i quali si attua il patto di collaborazione. Cura, gestione e rigenerazione sottendono, infatti, tre significati diversi e, in connessione, tre usi differenti del medesimo oggetto del patto. Si v. R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni*, cit., 278 ss.

civilistica dell'amministrazione o del privato sull'edificio o sul bene a titolarità diffusa oggetto del patto[185].

Nel primo caso, essenzialmente poiché, salvo i casi di straordinaria necessità e urgenza o per tutelare l'incolumità pubblica e comunque in presenza di una disposizione legislativa, non è possibile che una fonte secondaria, quale un regolamento, intervenga a comprimere i diritti del soggetto proprietario[186]; nel caso di beni di proprietà dell'amministrazione, l'ente locale mantiene la proprietà ed il controllo sull'immobile, inserendo nella convenzione che stipula con il privato, ad esempio elementi come l'obbligo di durata limitata o la clausola per la quale - in caso di sopravvenute esigenze interesse pubblico o mancato rispetto degli obblighi da parte del privato - l'ente possa sciogliere il vincolo. Allo stesso modo, altri analoghi elementi portano a sostenere che in capo al pubblico permanga il potere di co-amministrazione del bene comune: nel caso, ad esempio, della disciplina inerente gli eventuali danni subiti da terzi nel corso dell'affidamento, partecipante al procedimento di programmazione, vigilanza e controllo delle attività oggetto del patto di collaborazione, la P.A. non è esente da

[185] Art. 14, Regolamento Comune di Bologna, "Gestione condivisa di spazi privati ad uso pubblico": "Il patto di collaborazione può avere ad oggetto la gestione condivisa di uno spazio privato ad uso pubblico. I cittadini attivi si prendono cura dello spazio, per un periodo predefinito, per realizzarvi tutti gli interventi e le attività indicate nel patto. I cittadini attivi non possono realizzare attività o interventi che contrastino con l'uso pubblico o con la proprietà privata del bene. Viene garantita la possibilità della gestione condivisa del medesimo bene da parte di una pluralità di cittadini attivi. Il Comune favorisce la disponibilità dei proprietari o degli esercizi commerciali ad aggregarsi in associazione, consorzio, cooperativa, fondazione di vicinato o comprensorio che rappresentino almeno il 66 per cento delle proprietà immobiliari o degli esercizi commerciali che insistono sullo spazio privato ad uso pubblico.", richiamato anche da G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2021, 475 ss., il quale sostiene che, ribadendo il concetto di proprietà civilistica, venga a mancare quella titolarità diffusa insita nella nozione di "bene comune".

[186] G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit.

responsabilità[187], come nel caso della disciplina dei profili di responsabilità per custodia, solidalmente con gli affidatari[188].

A causa della sua struttura e delle finalità alle quali è preposto, il patto di collaborazione è stato oggetto di varie ipotesi ricostruttive, di seguito brevemente illustrate.

I regolamenti, ormai diffusi su pressoché tutto il territorio nazionale, non forniscono specifiche informazioni per l'inquadramento del patto di collaborazione entro una specifica figura giuridica e, pertanto, esso viene identificato come patto, accordo, atto, quindi attribuendo di volta in volta la sua natura giuridica a moduli tipici dell'attività amministrativa di tipo pubblicistico e, in altri casi, invece, rifacendosi all'attività di diritto privato della P.A.[189].

Nel caso della riconduzione del patto di collaborazione all'interno della categoria degli accordi amministrativi viene sottolineato, in particolare, il ruolo ricoperto dalle istanze di pubblicità, partecipazione e trasparenza portate avanti dalla cittadinanza attiva, con ciò potenziando l'aspetto che attribuisce al patto di collaborazione natura diversa rispetto a quella della consueta cooperazione bilaterale perseguita per mezzo del rapporto autorizzatorio instauratosi fra P.A. e privati[190]: il patto di collaborazione sembra pertanto non rientrare nell'ambito di applicazione della normativa specifica della concessione sia perché non vuole esservi centralità sul tema della concorrenza fra operatori economici e sia perché non sono ravvisabili rapporti negoziali sinallagmatici fra cittadini attivi e amministrazione[191].

---

[187] S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in *Munus*, 1, 2018, 47-86; G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit., che richiama: P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, cit.

[188] Ex art. 2051 cc.

[189] Ad oggi, il Regolamento del Comune di Verona, art. 2, c. 1, lett. e), qualifica i patti di collaborazione con "patti di sussidiarietà", specificando che essi sono formati nel rispetto delle norme relative agli accordi amministrativi, ex art. 11, l. 241/1990, cit.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 57 ss.

[190] R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni*, cit., 279. Si approfondirà il tema delle concessioni e delle autorizzazioni nel corso del cap. III.

[191] Di conseguenza, dunque, non sembra utile rilevare l'imposizione alla parte pubblica di esperire procedura ed evidenza pubblica per scegliere la propria controparte. Tra cittadini e amministrazione si instaura, mediante lo strumento del

Altra parte della dottrina, a dimostrazione del fatto che la disciplina si pone in una situazione di continua evoluzione, ha affermato che il patto di collaborazione presenta una doppia cornice giuridica, la quale permetterebbe di coniugare separatamente ma in un regime di "convivenza" i due strumenti consensuali[192].

Posto questo presupposto, è stato affermato di conseguenza che sarebbe configurabile una distinzione fra i patti più strutturati (e anche dimensionalmente maggiori), riconducibili alla fattispecie degli accordi amministrativi sostitutivi del provvedimento laddove la P.A., a causa di un'attività provvedimentale non praticabile per mancanza di risorse ovvero più agevolmente svolta se affidata alla proposta della cittadinanza attiva, potesse essere sostituita da quanto disciplinato dal patto di collaborazione[193].

Per contro, rispetto alla teoria secondo la quale il patto di collaborazione rientra nella categoria degli accordi amministrativi, da parte della dottrina è stato evidenziato che il modello pare riaffermare l'orizzonte autoritativo dei rapporti tra privati e P.A.: naturalmente, è stato anche sottolineato che, considerato l'oggetto dei patti di collaborazione, non sarebbe agevole identificare il tipo di atto amministrativo da integrare o sostituire[194].

Brevemente, si richiama anche l'assimilazione del patto di collaborazione alla fattispecie degli accordi atipici, conclusi fra la P.A. e i soggetti privati: a prescindere dal ruolo che in qualsiasi tipologia di accordo amministrativo potrebbero ricoprire i terzi nei confronti dei quali l'accordo spiega i suoi effetti e, dunque, all'identificazione di tali

---

patto di collaborazione, una relazione costituzionalmente qualificata, legata alla qualità di cittadinanza attiva e all'esercizio dei diritti fondamentali della persona in un'ottica collettiva, si v. C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012, 112 ss.

[192] Il riferimento è a G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, fasc. 2, 2016.

[193] Ciò sarebbe ammissibile proprio sulla base del principio di sussidiarietà, v. F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, vol. VIII, *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 242 ss.

[194] Sulla disciplina degli accordi e del rapporto con i patti di collaborazione, si rinvia anche a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 153 ss.

situazioni a quelle previste dai patti di collaborazione, si è negata anche l'atipicità del patto di collaborazione quale accordo amministrativo[195]. Rispetto agli accordi atipici, infatti, quanto previsto dalla legge sul procedimento amministrativo si pone come principio generale, costituendo così un modello sulla base del quale realizzare accordi amministrativi di forma atipica ma comunque sempre riconducibili al rapporto autoritativo, assai lontano dall'idea di amministrazione condivisa di cui è permeato il patto di collaborazione.

Come più volte sottolineato, l'idea che sussista una possibilità per i cittadini, aggregati in formazioni sociali, di collaborare con la P.A. e di prendersi cura di beni pubblici, non è di recente formulazione: diverse sono state le esperienze che si sono in tal senso configurate e che, attualmente, sono state sostituite direttamente dalle previsioni normative contenute nel Codice dei contratti pubblici[196].

Pare necessario partire dalla considerazione che, nonostante quel che riguarda la gestione partecipata da parte dei cittadini dei beni comuni urbani, la possibilità per i privati - singoli e riuniti in associazioni - di variamente contribuire alla cura dei beni pubblici è risalente nel tempo: già nel 2008, era stato previsto che ai fini di realizzare opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati potessero presentare all'ente locale territoriale competente proposte operative realizzabili nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento e senza prevedere alcun onere per l'ente medesimo[197].

---

[195] A. GIUSTI, *la rigenerazione urbana*, cit., 155; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, *passim*.; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano, 1996.

[196] D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., *Codice dei contratti pubblici*.

[197] Art. 23, d.l. 2008 n. 185, "Detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà", poi convertito con modificazioni, in l. 28 gennaio 2009, n. 2, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.

Il compito dell'ente locale era, in questo contesto, quello di approvare o meno la proposta, con il coinvolgimento di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati necessari, fornendo prescrizioni ed assistenza; era naturalmente possibile predisporre poi un apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi presentati, ed era in vigore un meccanismo di silenzio-diniego dopo il decorso di due mesi dalla presentazione della proposta, altrimenti esplicitamente approvata con delibera motivata. Le opere realizzate erano acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente[198].

Parimenti, era stato previsto nel 2013, in tema di gestione del verde urbano, un meccanismo di collaborazione con i privati per il quale le aree urbane riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, fatta esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi comunque denominati, avrebbero potuto essere concessi in gestione per la manutenzione. Sussisteva una sorta di diritto di prelazione ai cittadini residenti nell'ambito interessato e la collaborazione veniva instaurata mediante procedura ad evidenza pubblica, in forma ristretta, senza previa pubblicazione del bando di gara[199].

Entrambe le forme di collaborazione sopra sintetizzate sono state abrogate con l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici, che, fra il resto, ha previsto una serie di norme di regolamentazione di strumenti giuridici che si sono prestati a formulare talune riflessioni anche in tema di gestione dei beni pubblici.

---

[198] Art. 23, d.l. 185/2008, cit. Ulteriore importante precisazione sul punto è quella relativa alla possibile realizzazione degli interventi che riguardassero immobili sottoposti a tutela storico-artistica e paesaggistico-ambientale, subordinati al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni legislative.

[199] Art. 4, c. 4., "Misure per la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di standard previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444", l. 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

Occorre precisare che, nonostante i patti possano interessare materie rispetto alle quali l'ordinamento giuridico prevede che vengano attivate procedure competitive, per quanto qui interessa, pare possibile affermare che, in tema di gestione dei beni comuni urbani come sopra definiti, il patto di collaborazione possa vedere applicata la disciplina relativa ai contratti pubblici e alle concessioni solo quando sussista il rischio concreto di sostituire il patto ad un contratto pubblico vero e proprio essendo il patto caratterizzato dalla non onerosità[200].

Da ultimo, e prima di ricondurre a sistema quanto sin qui esaminato, si richiama l'attenzione su un aspetto, necessario per stabilire la differenza

[200] Si v. sul punto A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 161, che richiama l'art. c. 1, d.lgs. 50/2016, cit.: "Le disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto.". Dallo stesso Autore, viene altresì richiamato il fatto che il patto di collaborazione non potrebbe configurarsi come contratto a titolo oneroso nemmeno alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha affermato che vige "la preferenza, nell'ordinamento dei contratti pubblici, per un'accezione ampia e particolare (rispetto al diritto comune) oneroso», tale da dare spazio all'ammissibilità di un bando che preveda le offerte gratuite (salvo il rimborso delle spese), ogniqualvolta dall'effettuazione della prestazione contrattuale il contraente possa figurare di trarre un'utilità economica lecita e autonoma, quand'anche non corrispostagli come scambio contrattuale dall'Amministrazione appaltante.", Cons. Stato, 3 ottobre 2010, n. 4614. L'assunto sopra riportato si rifà alla giurisprudenza europea, Corte Giust. U.E., 12 luglio 2011, causa C-399/98 (Bicocca): la Corte stabiliva che la direttiva 93/37/CEE di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, ostava ad una normativa nazionale in materia urbanistica (art. 28 legge n. 1150/1942, cit. e art. 12, l.r. Lombardia, 1977, n. 60. Tale legge, al di fuori delle procedure previste dalla direttiva, consentiva al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, nel caso in cui il valore di tale opera eguagliasse o superasse la soglia fissata dalla stessa direttiva. La sentenza, in sostanza, affermava che "per attribuire a un contratto pubblico il carattere di oneroso non è necessario un esborso pecuniario, perché ad analogo rilievo funzionale assolve la realizzazione a scomputo di opere di urbanizzazione secondaria.". Si v. anche R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit. 852 ss., che ricorda che i regolamenti comunali che disciplinano l'uso comune di beni urbani non "unicamente norme d'attuazione di ciò che è ben altrimenti disposto dall'ordinamento con le norme di principio e di dettaglio sulle libertà e sulla proprietà pubblica […]", con ciò assimilandoli alle norme da sempre stabilite dai Comuni in tema di uso generale con regolamenti urbani di polizia urbana o rurale e di sanzioni amministrative per i trasgressori delle regole. Su più larga scala e considerando per intero il tema della rigenerazione urbana non solo relativamente alle esperienze dei patti di collaborazione, si rimanda, per una ricostruzione dei profili sanzionatori, a A. FIORITTO, M. LUNARDELLI, *Una premessa teorica alle operazioni di rigenerazione urbana: la distinzione tra sanzioni e misure ripristinatorie*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, cit., 647 ss.

fra le norme regolamentari utili per la legittimazione delle procedure amministrative che consentono la partecipazione attiva dei cittadini alla gestione dei beni comuni urbani e le prescrizioni urbanistiche[201].

Le numerose riflessioni relative alla sussidiarietà orizzontale non tengono conto del rapporto che necessariamente deve intercorrere fra le regole di gestione del bene comune apposte nel patto di collaborazione dai privati che lo attuano e le regole stabilite dallo strumento urbanistico vigente sul territorio di riferimento.

Pare, quindi, che non siano configurabili ipotesi secondo le quali l'attività oggetto del patto di collaborazione si possa porre in deroga allo strumento urbanistico vigente: l'indicazione che i regolamenti forniscono è la generale prescrizione secondo la quale la proposta di collaborazione che possa determinare "modifiche sostanziali" allo stato dei luoghi o alla destinazione d'uso degli spazi debba essere sempre sottoposta alle osservazioni e all'approvazione da parte della Giunta del Comune di competenza[202].

Ne consegue che, se l'innovazione prospettata dal patto di collaborazione implicasse mutamenti funzionali di rilievo, la questione dovrebbe essere approfondita in ordine al rapporto di prevalenza fra il contenuto del patto - basato su disposizioni regolamentari - e la valutazione di opportunità in ordine al mutamento dello strumento urbanistico vigente[203].

---

[201] Per ulteriore approfondimento sulle figure giuridiche riconducibili al patto di collaborazione, si rimanda anche a F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 55 ss., che afferma che: se i beni sono qualificati originariamente come oggetto di usi civici urbani, l'assimilazione è proprio con la disciplina dell'uso civico; se, invece, la P.A. ricerca i cittadini, il riferimento pare essere all'art. 12, l. 241/1990, cit.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, cit., 21 ss.; A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 411 ss., annotazione alla sentenza Corte cost., 9 luglio 2014, n. 210.

[202] A titolo esemplificativo, si v. il Regolamento di Bologna, art. 11, c. 9, citato anche da R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni*, cit., 261.

[203] In tal senso si contano poche esperienze: pare però utile fare riferimento al caso studio, riportato sul sito dell'Associazione Labsus, relativo all'esperienza della località di Chiaravalle. Nel corso del 2019, è stata formata e discussa con gli abitanti del paese la prima bozza di un Patto di Collaborazione che coinvolge tutta la comunità; un cosiddetto Patto Cornice che ha identificato il borgo interi quale bene comune su

Anche qui, pertanto, sebbene non ancora prospettata in concreto, si solleva l'esigenza di un coordinamento strategico fra le disposizioni dei piani urbanistici e le singole esperienze locali, anche se sistematizzate in regolamenti[204].

5. Cenni ai meccanismi di tutela e gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

I patti di collaborazione e il coinvolgimento, nella loro gestione, dei cittadini attivi e delle loro associazioni possono, come già richiamato, avere ad oggetto la cura e la rigenerazione di diverse tipologie di beni[205] e, fra gli altri, anche quelli appartenenti alla

cui costruire le azioni di cura da parte dei cittadini. La scelta del patto cornice si è basata su due aspetti, quali il legame tra gli abitanti e il loro borgo e la ricchezza di esperienze associative non coordinate. Il patto cornice si è configurato quindi come strumento per valorizzare le risorse attraverso la costruzione di relazioni tra gruppi che lavorano sullo stesso territorio. Le aree individuate sono aree verdi e orti urbani, esistenti e da creare, e spazi urbani (ferrovia dismessa, lavatoio e spazi pubblici da restituire all'uso collettivo). Le forme di sostegno date dall'istituzione ai cittadini possono essere di vario tipo, diverse per ciascun patto generato dal patto cornice stesso: fondamentali sono stati definiti gli elementi della co-progettazione e del monitoraggio, con la proposta di accordare gli strumenti della pianificazione già adottati con l'innesto di energie dal basso. Viene, a tale proposito, citato il Regolamento edilizio di Milano, dal quale emerge, in tal senso, che l'art. 12 prevede che siano i privati a farsi carico della tutela di un bene, prima dell'intervento del Comune e che l'art. 18 stabilisce l'azione dei soggetti no profit, caratterizzando nasce un duplice legame con il bene: materiale, per la disposizione di risorse e giuridico, dal punto di vista del riparto delle responsabilità; anche, in passato, M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata,* in *Politica del diritto*, 1971, 443 ss.

[204] In riferimento alle teorie sottese alle fattispecie giuridiche applicabili e alla loro validità, compreso quello all'art. 15, l. 241/1990, cit., si rimanda a F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 63 ss.

[205] Si richiama, sinteticamente, alle esperienze di patti di collaborazione che hanno ad oggetto beni di interesse artistico o culturale, ex. art. 9 Cost. e d.l. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*: il legislatore afferma che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare esse stesse la memoria della comunità nazionale e del suo territorio, promuovendone lo sviluppo, rendendo il bene culturale sia l'oggetto di un diritto soggettivo proprio, distinto dal diritto di proprietà o da altri diritti reali sul bene stesso. La protezione del bene culturale ricondotta alle due funzioni amministrative di tutela e di valorizzazione - l'una volta a impedire che il bene possa degradarsi o corrompersi nella sua struttura, l'altra che mira a stabilire e regolare le modalità di fruizione del bene stesso da parte della collettività - diventa oggetto del patto di collaborazione sulla base della considerazione per la quale il bene culturale è bene comune. Sono molteplici le esperienze, anche pluriennali, volte a favorire l'apertura di luoghi d'arte e di cultura: musei, aree archeologiche, palazzi storici, chiese, che vengono utilizzati e rigenerati

particolare categoria dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata[206].

I beni, a seguito della confisca svolta secondo le disposizioni normative, sono acquisiti al patrimonio dello stato ed è l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

In particolare, i beni immobili possono essere sono inseriti nel patrimonio dello stato per finalità di giustizia e ordine pubblico ovvero per l'utilizzo da parte di altre amministrazioni pubbliche, altrimenti vengono trasferiti agli enti locali, i quali se ne fanno carico per la gestione diretta o per l'assegnazione in concessione, a titolo gratuito,

---

attraverso la collaborazione dei soci volontari, che in modo sistematico e continuato assicurano l'accoglienza e l'attività informativa di orientamento ai visitatori, oltre al supporto e al presidio dei luoghi, G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., 116, richiama il progetto Aperti per Voi, lanciato nel 2005 dal Touring Club, che ad oggi ha portato circa due milioni di visitatori in luoghi culturali di solito chiusi al pubblico e non accessibili, contribuendo così anche all'aumento di introiti economici; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in F. ASTONE (a cura di), *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, Napoli, 2019, 15-28; G. DE GIORGI CEZZI, *Art. 3. Tutela del patrimonio culturale*, in M.A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II, Giuffrè, Milano, 2012, 37 ss; A. ROMANO, *Demanialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999, 402-412. Si richiama anche la criticità per la quale, ex art. 12, d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i, tutti gli immobili costruiti ad opera di un autore non più vivente ed eseguiti da un periodo maggiore di anni settanta, possono essere sottoposti alla verifica di sussistenza dell'interesse culturale, da attestarsi con dichiarazione da parte della Soprintendenza entro 120 giorni dalla richiesta, ma nel tempo che vi intercorre bene si trova vincolato fino a quando non si è verificato l'interesse culturale. Ciò costituisce un nodo problematico in quanto l'immobile si trova bloccato da ogni procedura autorizzativa prodromica a qualsiasi minimo intervento su di esso e rischia di permanere in condizioni di "non uso", come ricorda M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, 60-61.

[206] Le prime disposizioni normative sul tema sono contenute nella l. 13 settembre 1982 n. 646, Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, cosiddetta Legge Rognoni-La Torre, che consente per la prima volta di aggredire direttamente i patrimoni criminali, anche attraverso misure di prevenzione; l. 7 marzo 1996, n. 109, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282*, che fu sostenuta da una petizione popolare promossa nel 1995, con oltre un milione di firme raccolte. Per una panoramica s

ad associazioni del terzo settore seguendo le regole della massima trasparenza amministrativa.

Tali disposizioni sono state integrate successivamente nel 2018[207] ed è stato prevista la competenza del Ministro dell'Interno per l'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata all'Agenzia nazionale ANBSC[208]; è stato anche reso possibile il trasferimento dei beni confiscati anche alle Città metropolitane e la destinazione degli immobili confiscati per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale, prevedendo anche l'ampliamento dei casi di vendita dei beni, mobili ed immobili, e precisando i criteri da seguire per le migliori offerte da presentare, i controlli di certificazione antimafia sugli acquirenti, le limitazioni temporali per la futura rivendita dei beni medesimi e la procedura di sanatoria urbanistica.

Il tema della possibilità dell'utilizzo, mediante patto di collaborazione, dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si intreccia, come sopra richiamato, con quello della trasparenza amministrativa: l'ente locale assegnatario del bene, per realizzare effettivamente l'interesse pubblico del riutilizzo, recupero e rigenerazione non può

---

[207] L. 4 dicembre 2018, n. 132, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate'*. Sul punto si v. G. ARMAO, *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutoria" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 29 ss.

[208] N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione dei beni confiscati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 335, che definisce l'Agenzia come assegnataria di un ruolo "proteiforme", caratterizzato da un "caleidoscopio" di funzioni e compiti amministrativi. Si richiama anche quanto stabilito in merito all'assetto organizzativo dell'Agenzia, N. GULLO, *ivi*, 270 ma anche in Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, *Dalla confisca dei Beni alla Legalità Percepibile. Viaggio nell'ANBSC*, 2015/2016, disponibile online, che illustra le due strutture, "fissa" e "mobile" nelle quali è ripartita l'Agenzia dopo il 2013. Con la *Relazione sull'attività svolta anno 2020*, 9, disponibile online, l'ANBSC riporta anche le principali modifiche strutturali intervenute sull'organigramma."

prescindere dal fornirne adeguata informazione, dando notizia dello stato sia dell'immobile sia della sua utilizzazione sia dei destinatari sul proprio sito web, anche al fine di consentirne adeguato monitoraggio civico[209].

Nelle esperienze di cura e rigenerazione mediante patto di collaborazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata sono emerse talune criticità, più evidenti nella fase di assegnazione e destinazione del bene[210], ma comunque tali attività, svolte in sinergia con l'amministrazione pubblica, possono agevolare l'elaborazione e il coordinamento delle procedure e dei regolamenti nell'ottica anche del

[209] "L'attenzione riservata in questa fase ai progetti di riutilizzo sociale dei beni confiscati, è quindi fondamentale per fare in modo che si possano creare le giuste condizioni di sostenibilità economica e sociale per il territorio e per la comunità. L'obiettivo da raggiungere è trasformare tutti questi immobili in segni concreti di cambiamento e strumenti per un nuovo modello di sviluppo.", LIBERA, P*rimo report nazionale sullo stato della trasparenza dei Beni Confiscati nelle amministrazioni locali*, 2020. In termini di dati, al momento della chiusura dell'azione di monitoraggio civico, risulta che su 1076 comuni monitorati solo 406 pubblicano l'elenco. La maggior parte di questi pubblica in maniera parziale e non pienamente rispondente alle indicazioni normative e il 62% dei comuni è totalmente inadempiente. La ricerca ha poi analizzato nello specifico le modalità di pubblicazione degli elenchi, restituendo un quadro generale di grande criticità, reso sulla base del valore del ranking nazionale costruito: su una scala da 0 a 100 (laddove 0 è riferibile a situazioni di totale assenza di dati pubblicati, 100 a situazioni inverse di presenza corretta di tutti i dati), la media nazionale si ferma a 18.53. Comunque, anche riducendo la base di riferimento ai soli comuni che pubblicano l'elenco ed escludendo dunque tutti quelli fermi a 0, il ranking medio nazionale non supera i 49.11 punti. Il *dataset* della ricerca è disponibile online. Alcuni dati sono disponibili anche in ISTAT, *L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Un modello di integrazione sui dati del Comune di Palermo*, 2021, disponibile online. Sul tema delle modalità di restituzione dei beni confiscati alla criminalità organizzata si v. anche la cd. restituzione per equivalente (art. 46, Codice antimafia) analizzata da M. CAMMELLI, R. BALESTRA, G. PIPERATA, P. CAPRIOTTI, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, Gruppo giuridico della Fondazione del Monte, Bologna, 8 ottobre 2015, disponibile online. Gli Autori ritengono che nel caso della restituzione per quivalente al proprietario privato dell'immobile sequestrato o confiscato andrebbe restituito adeguato ristoro economico a causa del pregiudizio subito.

[210] A titolo esemplificativo, ci si riferisce al caso del progetto "Dopo le mafie: progetto per la valorizzazione e la gestione partecipata dei beni comuni e confiscati alla criminalità", realizzato in Lombardia tra il 2016 e il 2018 da parte dell'Associazione Circola – cultura, diritti e idee in movimento, mediante anche il coinvolgimento dell'amministrazione pubblica, delle scuole e delle biblioteche, oltre alla comunità del territorio di riferimento. L'esperienza è raccontata in V. DINI, *I beni confiscati alla criminalità, quali esempi significativi di beni comuni*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, cit. 189-205.

miglioramento dell'efficienza dell'azione pubblica[211].

L'attività amministrativa sottesa al riutilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata si fonda sulla collaborazione e cooperazione fra diversi attori, ma è in primo luogo l'Agenzia che - come detto - si occupa della garanzia di legittimazione sociale volta non solo alla gestione e all'uso, ma anche alla tutela e alla valorizzazione dei beni stessi[212].

Richiamando il concetto per il quale l'amministrazione di un bene pubblico significa anzitutto (poter) perseguire il fine pubblico di conservazione e riutilizzo dello stesso, si richiama l'attenzione altresì sullo spazio lasciato alla possibilità da parte della collettività - come *stakeholder* - di rendersi parte attiva nella gestione dei beni confiscati[213]. Ciò consentirebbe l'esericizo effettivo del principio di sussidiarietà orizzontale anche in conformità con quanto affermato

[211] A seguito delle attività del progetto "Dopo le mafie", V. DINI, *I beni confiscati alla criminalità, quali esempi significativi di beni comuni*, 202-203, segnala che: "1. nel marzo 2018, il Comune di Milano ha approvato le Linee di indirizzo strategico per la sperimentazione di politiche dirette a promuovere la partecipazione dei cittadini attivi, di gruppi informali, associazioni riconosciute e altri operatori, nella gestione condivisa dei Beni Comuni. Durata della sperimentazione, propedeutica alla presentazione al Consiglio Comunale di un Regolamento in materia: 12 mesi;
2. il Comune di Rozzano, nel maggio 2018, ha approvato il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la valorizzazione dei beni comuni urbani;
3. il Comune di Pero, nell'ottobre 2018, ha approvato le Linee di indirizzo in materia di gestione condivisa dei beni comuni e degli spazi;
4. il Comune di Rho ha messo a punto il testo del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani, attualmente in corso di approvazione."

[212] Si richiama a tale proposito N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione dei beni confiscati*, cit., 306 ss. L'Autore fa riferimento, fra il resto, al ruolo della funzione pubblica di conservazione, gestione e determinazione dei valori d'uso dei beni che, nel caso di quelli confiscati, risponde essenzialmente a quanto previsto dalla regolamentazione del Codice Antimafia. Si v. anche A. POLICE, *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, *passim*. Relativamente poi al percorso di valorizzazione dei beni si richiamano le misure di incentivazione di tipo economico, attuate tramite strumenti di *governance* aziendale che consentano ai beni confiscati una rapida immissione nel mercato. Così M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 477 ss.

[213] F. MANGANARO, *Le procedure per il recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, 81 ss.

dalla stessa Corte costituzionale[214]: infatti, è la restituzione alle collettività territoriali delle risorse acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali a rappresentare non solo lo strumento fondamentale per contrastarne l'attività, ma anche la diffusione del consenso e della partecipazione dell'opinione pubblica "all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità[215]".

In conclusione, si richiama anche all'importanza del ruolo proattivo di enti ed organizzazioni del Terzo Settore proprio per favorire le operazioni di valorizzazione di tali beni, anche secondo quanto richiamato sia dal Piano nazionale di ripresa e resilienza sia dalla stessa Corte dei Conti, la quale ha affermato che è necessario controllare e monitorare tali attività in chiave di raggiungimento dell'obiettivo della missione del PNRR orientata alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali, mediante il potenziamento della valorizzazione dei "beni confiscati alle mafie con il contributo del Terzo Settore" per creare "una nuova consapevolezza sociale sui temi del contrasto alla criminalità organizzata", con la previsione di un apposito stanziamento nell'ambito degli "interventi speciali di coesione territoriale"[216].

[214] Corte Cost., 19 ottobre 2012, n. 234, anche ripresa da N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione dei beni confiscati*, cit., 305.
[215] Corte Cost., sent. 234/2012, cit.
[216] Corte Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022*, dicembre 2021, 66, disponibile online. Per una ricostruzione giurisprudenziale sul tema, si v. M. MAZZAMUTO, L'incidenza delle vicende "giurisdizionali" sulla destinazione "amministrativa" dei beni confiscati, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, 93 ss.

Capitolo III

La gestione dei beni e degli spazi urbani degradati: prospettive e criticità dell'uso temporaneo.

SOMMARIO: 1. La controversa nozione di "degrado urbano": la prospettiva europea e la normativa nazionale. I *brownfields* di derivazione europea e la giurisprudenza amministrativa italiana. Profili di distinzione fra immobile o bene degradato e area degradata. – 1.1. Il ruolo degli enti locali nella gestione e amministrazione del patrimonio inutilizzato. Il recupero del patrimonio edilizio esistente e gli accordi di programma con l'amministrazione comunale. I recenti Piani di sviluppo. – 2. Le premesse per lo sviluppo dello strumento dell'uso temporaneo come prevenzione delle situazioni di degrado urbano. Il temporary use negli Stati Uniti e la diffusione in Europa. – 3. L'introduzione dell'uso temporaneo di beni e di spazi pubblici e privati nelle normative regionali italiane. L'attuazione dello strumento mediante stipula di convenzione tra amministrazione e privati. – 4. Prospettive e criticità dell'uso temporaneo come strumento urbanistico di rigenerazione. L'elemento della temporaneità e la possibilità di utilizzo del bene o dello spazio in deroga alla destinazione d'uso del piano. – 5. Gli strumenti per l'uso dello spazio urbano alla prova dell'emergenza pandemica. Il potenziamento della "città pubblica" e il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. La controversa nozione di "degrado urbano": la prospettiva europea e la normativa nazionale. I *brownfields* di derivazione europea e la giurisprudenza amministrativa italiana. Profili di distinzione fra immobile o bene degradato e area degradata.

In Italia è presente un ingente patrimonio immobiliare di proprietà pubblica e privata, costituito da edifici, fabbricati e spazi di vario

genere, spesso con valore storico o culturale, ma in condizioni di degrado o sottoutilizzo e per questo privo di interesse per il mercato[1].

Il mancato utilizzo di tali beni e spazi, collocati all'interno delle città, provoca un "vuoto" nello spazio urbano che causa come conseguenza non solo il loro progressivo abbandono - e, pertanto, l'annessa perdita di valore in termini economici e sociali - ma anche il peggioramento delle condizioni dell'intera area, specie in riferimento alla sicurezza pubblica.

Tale stretto rapporto fra il mancato utilizzo di un bene o uno spazio, il suo decadimento e la scarsa appetibilità sul mercato si configura come una delle componenti che hanno contribuito e contribuiscono tutt'ora all'identificazione delle aree urbane degradate, oggetto di disposizioni nazionali e regionali volte al loro recupero e al perseguimento degli obiettivi di rigenerazione urbana[2].

Ancora oggi, però, restano controversi i confini giuridici della nozione di degrado urbano.

Al fine, quindi, di inquadrarne i significati, si considera anzitutto che a livello europeo è attualmente convenzionale identificare situazioni di

[1] A sostegno di tale affermazione, si consideri, in via esemplificativa, il d.d.l. attualmente depositato in Senato 24 settembre 2019, n. 1306, che reca *Misure per favorire la programmazione di azioni di promozione e finanziamento del recupero dei beni e dei siti di rilevanza culturale*, sulla base dei dati relativi alla percentuale di edifici dismessi e in stato di degrado. Secondo i dati ISTAT del Censimento 2011, in Italia si registrano circa 13709245 edifici utilizzati e 743435 edifici non utilizzati, per un totale di 14452680 edifici, in valori assoluti. Il nuovo censimento permanente popolazione e abitazioni è in corso e la rilevazione Areale terminerà il 18 novembre 2021.

[2] A livello nazionale, si richiama il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, *Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, che, all'art. 5, c. 9, prevede: "Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni, approvano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione […]" specificando poi i criteri sulla base dei quali le Regioni hanno dovuto provvedere.

dismissione e abbandono con il termine *brownfields*, termine che è ripreso anche dalla stessa Commissione europea[3].

I *brownfields* - "terreni scuri[4]" - sono quei siti, per lo più industriali e inquinati, per i quali sono previsti interventi di riutilizzo o trasformazione d'uso che, però, valorizzino le caratteristiche e la collocazione geografica degli stessi. In tal modo, essi sarebbero in grado di produrre benefici economici uguali o superiori ai loro costi, sia relativi alle opere di trasformazione sia a quelle di bonifica o messa in sicurezza.

Spesso i *brownfields* sono compresi in ambito urbano o nell'immediata periferia delle città e, per via della destinazione d'uso loro previamente attribuita dall'amministrazione locale e dallo strumento di pianificazione, sono già muniti di tutte le opere che nell'ordinamento giuridico italiano verrebbero definite come opere di urbanizzazione primaria e secondaria (luce, acqua, gas, rete fognaria, linee e raccordi di trasporto ecc.)[5].

Sia a livello europeo che nazionale non è prevista al momento una disciplina puntuale dei *brownfields*[6], ma, da una "prospettiva *law and*

---

[3] Progetto CLARINET, *Working Group* fondato dalla Commissione Europea, DG *Research*, e composto da istituzioni di 16 paesi europei impegnato nell 'individuazione di policy e strategie volte al recupero dei *brownfields*. Secondo tale progetto sono *brownfields*: "*sites that have been affected by the former uses of the site and the surrounding land; are derelict or underused; have real or perceived contamination problems; are mainly in developed urban areas; require intervention to bring them back to beneficial use."* si v. APAT, *Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazzione economica dei brownfields*, 2006, disponibile online.

[4] G. PIPERATA, *La rigenerazione dei* brownfields*: una prospettiva giuridica*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, XXVII.

[5] Art. 4, l. 29 settembre 1964, n. 847, *Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167*, per le opere di urbanizzazione primaria, nonché, poi art. 16, c. 7, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, T.U. Edilizia, che ha a sua volta modificato la disciplina anche sulle opere di urbanizzazione secondaria (c. 8), prima previste dall'art. 44, l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica*; M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, cit., 3.

[6] Si richiama A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018, 71.

economics"[7], pare che l'intervento pubblico in tali siti si possa giustificare alla presenza di vari fallimenti di mercato.

Seguendo tale impostazione, allora, si può attribuire ai siti degradati la definizione di aree dismesse, suddividendoli in tre categorie: nella prima sono ricompresi i siti per i quali non sembra necessario un intervento finanziario pubblico, poiché i ricavi che si ottengono con la riqualificazione possono superare i costi sostenuti, nella seconda categoria si riconducono i siti dismessi sui quali intervenire con risorse pubbliche rispetto all'investimento del privato (regolazione *command and control*) instaurando forme di partenariato pubblico-privato e, infine, nella terza categoria, si fanno rientrare quei siti per cui il rapporto fra costi di risanamento e valore del progetto pende verso la seconda categoria, rendendo imprescindibile l'intervento pubblico[8].

Tale prospettiva, però, non pare sufficiente per identificare appieno il significato di degrado, concetto giuridico che, come si è visto, può porsi come requisito per avviare una serie di operazioni di rigenerazione urbana.

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, la definizione del termine degrado, dal punto di vista normativo, viene anzitutto collegata ai beni: si identificano beni degradati quelli per i quali sono necessari interventi di restauro e di risanamento conservativo, ovvero di ristrutturazione edilizia[9].

Secondo tale affermazione, dunque, lo *status* di immobile degradato sarebbe riconducibile alle azioni da intraprendere per ripristinare il bene, ma il binomio antitetico pregio-degrado cui richiama la normativa

---

[7] A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*. *Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., 72; C. DE SOUSA, C. WU, L.M. WESTPHAL, *Assessing the Effect of Publicly Assisted Brownfield Redevelopment on Surrounding Property Values*, in *Economic Development Quarterly*, 23(2), 2009, 95-110.

[8] A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*. *Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., 72.

[9] Art. 3 c. 13, d.l. 25 settembre 2001, n. 351, *Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*, poi convertito, con modificazioni, dalla l. 23 novembre 2001, n. 410.

riguarda un ambito definito: il riferimento geografico-localizzatorio, infatti, concerne generalmente immobili che sono allocati nei centri storici urbani[10].

Dinanzi, pertanto, al sorgere di talune controversie su questi aspetti, il giudice amministrativo ha elaborato nel tempo alcune possibili definizioni del termine "degrado", sostenendo che esso, intanto, indica una situazione qualificata, causata non dall'inagibilità dell'edificio, bensì dalla presenza di carenze dettate dalla perdita delle originarie caratteristiche di sicurezza, funzionalità e pregio dell'immobile[11].

---

[10] Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2008, n. 2553. Il Collegio altresì afferma che: "A questo proposito, deve rilevarsi che la complessiva situazione dei centri storici urbani della penisola (a fini di più ampio respiro rispetto alla disposizione settoriale soprarichiamata) è stata tenuta ben presente dal Legislatore (e differenziata, sotto il profilo oggettivo) in numerose disposizioni di legge, quantomeno a far data dal 1997 in ossequio al principio di derivazione tecnico-urbanistica c.d. della "perimetrazione dei centri storici" […]". Il riferimento va all'art. 13, c. 1 e c. 2, l. 8 ottobre 1997, n. 352, *Disposizioni sui beni culturali*, e s.m.i., mediante il quale era stata prevista la procedibilità d'ufficio per condotte di danneggiamento sui beni immobili "compresi nel perimetro dei centri storici": il legislatore ha, in tal modo, tracciato una differenziazione "tra gli immobili ubicati nel perimetro dei centri storici e quelli geograficamente estranei a detta area, che tiene sì conto della necessità di proteggere i centri urbani complessivamente intesi, ma che così dispone sul logico presupposto che i beni che ivi si trovano, non foss'altro per ragioni anagrafiche, versano di regola in una situazione differenziata rispetto ad altri immobili." Da ultimo, per una ricognizione sulle prospettive di tutela e rigenerazione dei centri storici, A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, fasc. 2, 2021, 506 ss., disponibile online.

[11] *Ex multis*, T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, 1 febbraio 2010, n. 1257. Nel caso di specie, alcuni conduttori di immobili siti in Firenze, hanno impugnato diversi provvedimenti, fra cui il decreto del MEF, relativi al trasferimento degli stessi, nell'ambito della procedura di dismissione degli immobili di proprietà degli enti previdenziali, ad una s.r.l. L'impugnazione del d.m. si fonda principalmente sulle risultanze delle perizie tecniche prodotte in giudizio dai ricorrenti, dalla quale si evince che gli immobili in parola si trovano in condizioni di conservazione tali da rendere necessari interventi di restauro e risanamento, se non di ristrutturazione. Il ricorso sarà poi respinto. In tale contesto, il giudice amministrativo ha affermato che per identificare una situazione degrado, questo debba essere "qualificato", ossia non solo non collegato al concetto di inagibilità dell'immobile - perché diversamente il bene non sarebbe nemmeno idoneo alla vendita e non sarebbe stato neanche idoneo alla locazione - ma deve presentare "diffuse carenze dovute a perdita delle originarie caratteristiche di funzionalità e di sicurezza, tali da escludere la qualificazione di pregio". Il riferimento, contenuto in sentenza, è anche alle pronunce Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2008, n. 3899 e Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4320. Il degrado implica anche, dunque, una situazione oggettiva del bene che lo rende inidoneo all'originaria destinazione ad uso abitativo per condizioni di igienicità, sicurezza e assetto strutturale, come affermato in Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 2006, n. 3340, nel caso del ricorso del proprietario di un immobile definito "di pregio", sempre in una procedura di "cartolarizzazione".

La nozione di immobile degradato andrebbe, pertanto, interpretata in senso relativistico, con riferimento allo stato di conservazione dell'immobile che è lecito attendersi, riguardo sia alle endemiche caratteristiche del bene che alla zona di ubicazione[12].

Per contro, il giudice amministrativo non ha considerato degradati taluni immobili che, a causa del decorso del tempo, necessitavano di interventi di riparazione o rinnovamento, non qualificando come degradato quell'immobile che potrebbe unicamente richiedere interventi di risanamento o manutenzione straordinaria: in particolare, la nozione di degrado recepita dalla norma sopra richiamata in tema di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare[13] non si identificherebbe nella sola assenza di ordinari interventi manutentivi dell'assetto del fabbricato secondo le regole di buona amministrazione del patrimonio immobiliare, poiché implica una situazione oggettiva del bene che ne caratterizzi l'inidoneità rispetto all'originaria destinazione a causa di condizioni di igienicità, sicurezza ed assetto strutturale[14].

---

[12] Il caso di specie (T.A.R. Lazio – Roma, sent. n. 1257/2010, cit.) si riferiva ad immobili collocati nel centro storico, i quali di norma versano in una situazione differenziata rispetto ad altri, in primo luogo in riferimento all'epoca della costruzione: la vetustà di un immobile comporta, allora, che il normale stato di conservazione dell'immobile possa o anche debba richiedere l'effettuazione di opere manutentive o di rifacimento senza che per questo il bene possa essere qualificato come degradato. A tale proposito, anche Cons. Stato, sent. n. 2553-2008, cit.

[13] Art. 3, c. 13, d.l. 351-2001, cit.

[14] Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2005, n. 5449: nel caso cui si fa riferimento, il Collegio ha statuito, rigettandolo, sull'appello, proposto da un privato per la riforma della sentenza di primo grado che aveva respinto il suo ricorso. In particolare, il soggetto, conduttore in locazione di un appartamento facente parte di un fabbricato classificato come "di pregio" ed interessato da una procedura di cartolarizzazione, voleva procedere all'acquisto dell'immobile nel quadro delle iniziative di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico ed aveva, quindi proposto ricorso avverso la statuizione della P.A. ricognitiva del "*pregio*" dell'immobile, stanti gli effetti lesivi in ordine alle condizioni di acquisto (esclusione delle sconto del 30 % e di altri benefici), sollevando profili di illegittimità. Si v. anche Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2013, n. 1261, che nel caso del ricorso in primo grado da parte dei proprietari di un immobile classificato come "di pregio" nell'ambito di una procedura di dismissione tramite cartolarizzazione, ha statuito che: "Per escludere il pregio […] non vale ad integrare il presupposto per la riduzione del prezzo la sola situazione di vetustà o anche di fatiscenza in cui può versare l'immobile, che secondo l'*id quod plerumque accidit* può richiedere più o meno urgenti interventi di adeguamento degli impianti, di rifacimento degli intonaci interni e delle facciate ecc., non riconducibili alla tipologia più radicale degli interventi edilizi suddetti e che non precludono una sicura e dignitosa abitazione".

Da tale elemento, emerge allora che la tendenza della giurisprudenza nell'identificazione di una situazione di degrado, è quella di tenere conto proprio dell'attività di riqualificazione necessaria al ripristino dell'edificio, attività deve avvenire tramite azioni più invasive della manutenzione ordinaria e straordinaria[15], a beneficio dell'intera comunità[16].

[15] Art. 3, lett. a) e b), d.P.R. n. 380/2001, cit.: in tale testo si intendono per "interventi di manutenzione ordinaria", quelle tipologie di "interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti"; e per "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche atte a "rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso". Rispetto alle destinazioni d'uso, si richiama l'art. 2, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che prevede le zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*. In particolare, sono classificate come zone A) "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi", B) "le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq", C) "le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B)", D) "le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati", E) "le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C)", "F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale". Letteralmente, il giudice amministrativo, ha affermato che "Non possono essere definiti degradati gli immobili che necessitano di interventi di riparazione, rinnovamento o sostituzione delle finiture esterne, che rientrano nel concetto di manutenzione ordinaria, ovvero che abbisognano di modifiche necessarie per rinnovare o sostituire parti anche strutturali dell'edificio o realizzare o integrare i servizi igienici e tecnologici, senza alterazione dei volumi e delle superfici delle singole unità abitative, da far rientrare nel concetto di manutenzione straordinaria.", T.A.R. Lazio, sent. 1257-2010, cit.

[16] T.A.R. Piemonte, 5 novembre 2019, n. 1154, sentenza poi riformata dalla pronuncia Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2021, n. 1342. In particolare, il caso di specie aveva ad oggetto il ricorso, da parte di una S.C.C. s.r.l. e S.p.A. contro il Comune, per l'annullamento della deliberazione di assenso all'intervento in deroga al vigente PRG per la realizzazione di una nuova media struttura commerciale. L'area interessata dall'intervento è classificata come ZUT (Zona Urbana di Trasformazione) e l'intervento era stato oggetto di un permesso di costruire in deroga, di cui si dirà, che presuppone l'interesse pubblico al recupero di un edificio/area degradata, non sussistente secondo la ricorrente del caso di specie, poiché tale intervento avrebbe insistito solo su una parte della struttura esistente. Il ricorso viene poi respinto dal T.A.R. Piemonte, ma la sentenza viene riformata in Consiglio di Stato, come affermato. Il giudice amministrativo di secondo grado ha infatti contestato proprio la

In ogni caso, la valutazione sulla sussistenza di edifici ed aree degradate e la loro conseguente qualificazione come tali è, secondo il giudice amministrativo, connotata da ampia discrezionalità tecnica proprio perché la nozione di degrado non attiene a regole tecniche desumibili da scienze esatte e quindi sconta, logicamente, un tasso di opinabilità più o meno elevato[17].

La competenza per la valutazione sulla sussistenza di tali presupposti è rimessa al consiglio comunale, potendo essa comportare deroghe alla strumentazione urbanistica vigente e, in quanto attività ampiamente discrezionale, è sindacabile dal giudice amministrativo unicamente rispetto a profili di illegittimità per eccesso di potere per macroscopica illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti[18].

La mancanza di una definizione univoca di degrado, quale presupposto per l'avvio di rigenerazioni urbane e, dunque, per l'utilizzo di strumenti giuridici volti a tale scopo ha causato anche problemi relativamente alla stessa distinzione fra immobile o bene degradato e area degradata. I due concetti non sono assimilabili, ed è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa che sebbene la P.A. evidenzi lo stato di degrado di un immobile, ciò non per forza implica il degrado dell'intera area entro la quale esso è sito. In altri termini, qualora una norma richieda, come presupposto per l'utilizzo di strumenti di rigenerazione la sussistenza di un'area degradata, tale concetto non può sovrapporsi a quello di "edificio degradato", il quale certamente partecipa al degrado dell'intera area, ma è più circoscritto[19].

---

sussistenza del presupposto per il rilascio del permesso di costruire in deroga, ovverosia la presenza dello stato di degrado dell'area.

[17] T.A.R. Piemonte, sent. 1154-2019, cit.

[18] *Ibidem*. Il T.A.R. Piemonte richiama anche che: "[…] quando l'Amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo ed univoco, ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare quest'ultimo non è sufficiente evidenziare la mera non condivisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità, l'evidente insostenibilità, con la conseguenza che, ove non emergano travisamenti, pretestuosità o irrazionalità, ma solo margini di fisiologica opinabilità e non condivisibilità della valutazione tecnico-discrezionale operata dalla Pubblica amministrazione, il giudice amministrativo non può sovrapporre […] la propria valutazione, giacchè diversamente egli sostituirebbe un giudizio opinabile […] con uno altrettanto opinabile […], assumendo così un potere che la legge riserva all'Amministrazione".

[19] Cons. Stato, sent. 1342-2021, cit.

Inoltre, pare che il giudice amministrativo distingua il degrado, inteso come situazione di cattiva conservazione da evitare mediante azioni di prevenzione a seconda delle caratteristiche strutturali del bene, dalla vetustà dell'immobile, dettata dal decorso del tempo.

Entrambe le situazioni, però, sono in grado di determinare l'elisione delle destinazioni d'uso impresse con lo strumento urbanistico di riferimento, modificando di fatto le caratteristiche strutturali e fondamentali del bene.

Ulteriore distinzione emerge in relazione alla proprietà pubblica o privata del bene versante in stato di degrado.

Infatti, se il bene in tale situazione è pubblico la sua perdita della destinazione d'uso a causa del tempo non costituisce, automaticamente, uno stabile passaggio dalla categoria del patrimonio indisponibile a quello disponibile[20]: è sempre possibile, infatti, che l'ente pubblico, prima di procedere alla dismissione e alla cessione, imprima una nuova destinazione all'immobile, diversa dalla precedente, per renderlo nuovamente indisponibile o soggetto a nuove funzioni. Peraltro, ciò implicherebbe una parziale rinuncia alle entrate economiche, ad esempio mediante la previsione di agevolazioni per gli enti del Terzo Settore, ma l'immobile resterebbe comunque nell'ambito pubblico[21].

Tanto premesso, emerge come uno degli aspetti più delicati delle normative sulla gestione del territorio sia quello relativo alla regolamentazione dell'immobile o dello spazio - sia esso pubblico o

[20] Il concetto di dismissione del patrimonio pubblico viene definito procedimento prodromico non solo dell'attività di alienazione del bene, ma anche della sua espropriabilità o usucapibilità, che fanno capo alla sdemanializzazione patrimoniale, nel rispetto delle prescrizioni normative. Secondo Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2014, n. 1065: "[…] si deve osservare che i beni facenti parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.) e tale regola comporta la nullità di tutti gli atti preordinati ad incidere sulla destinazione del bene, diversi da quelli di volta in volta previsti dalle leggi". Nel ricorso del caso di specie, poi respinto, si trattava di un Comune che, al fine di pervenire al riassetto finanziario del bilancio comunale, avviava procedure per la dismissione del proprio patrimonio immobiliare sia disponibile che indisponibile e tra i beni alienabili era stato individuato l'immobile adibito ad uffici giudiziari.

[21] G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020.

privato - nel periodo transitorio cui è sottoposto, nel passaggio fra una destinazione d'uso o una funzione ed un'altra[22].

Di fatto, il periodo transitorio contempera e bilancia le esigenze dei comuni, che hanno bisogno di un tempo congruo per adeguare i propri strumenti urbanistici, con i diritti dei soggetti privati che hanno effettuato investimenti di rilievo.

Al riguardo, il presupposto di riferimento deve essere che l'inerzia amministrativa non possa, in alcun modo, riflettersi negativamente sull'iniziativa privata.

Il quadro normativo, quindi, nel garantire puntuale salvaguardia dei diritti acquisiti e dei procedimenti già avviati nell'ottica di fornire certezza di diritto, dovrebbe incrementare le possibilità di sviluppo anche in deroga, per tutelare anzitutto l'iniziativa economica privata[23].

---

[22] La destinazione d'uso di un bene o di un'area, che consiste nella conformazione giuridica impressa in astratto in sede di pianificazione, cioè da una fonte eteronoma (quale il Piano urbanistico di riferimento), stabilisce uno "statuto di utilizzabilità degli immobili inclusi nelle varie zone", G. MORBIDELLI, *Sulla disciplina urbanistico-edilizia della destinazione d'uso degli immobili*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 1982, 9 ss., ripreso da M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 968 ss. Sul tema del mutamento di destinazione d'uso e della sua rilevanza urbanistica, la dottrina e la giurisprudenza sono assai ricche: per la giurisprudenza si v. di recente, *ex multis*, T.A.R. Campania, sez. III, 5 marzo 2020, n. 1710, che ha affermato: "L'art. 22, comma 1, d.P.R. 380/2001 inserisce la modifica della destinazione d'uso tra gli interventi realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività (all'epoca, denuncia di inizio di attività). In materia, l'art. 23-ter d.P.R. 380/2001 - disposizione inserita nel testo unico dell'edilizia dall'art. 17, comma 1, lett. n), d.l. 133/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 164/2014 - considera quale mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati, ad una diversa categoria funzionale. […] Il comma 3 attribuisce alle Regioni la facoltà di adeguare la propria legislazione ai principi di cui ai commi precedenti, nel senso di ridurne o ampliarne l'ambito operativo", anche Cons. Stato, sez. IV, 23 febbraio 2021, n. 1586 e 1589. In riferimento ai contributi dottrinari, tra i molti, S. AMOROSINO, L*e destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 2, 2000, 249 ss.; G. GRECO, *Uso e destinazione d'uso, tra precetti conformativi della proprietà e jus utendi*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 1999, 115 ss.; P. MARZARO GAMBA, *Sulla destinazione d'uso degli immobili e il suo mutamento senza opere e, in particolare, sulla attuazione solo parziale della disciplina statale in materia da parte del legislatore regionale*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 4, 1991, 599 ss.

[23] Federdistribuzione, *Consumo del suolo, Recupero di aree dismesse e Rigenerazione urbana*, 28 febbraio 2019. Si fa ulteriore riferimento alla possibilità di garantire, nel periodo transitorio, lo strumento della compensazione ecologica, che assicuri un bilancio ecologico pari a 0, e motivando l'impossibilità di procedere attraverso iniziative di recupero/riqualificazione urbanistico-edilizia. Si richiama anche quanto

Il blocco *sine die* o per un periodo prolungato rappresenterebbe un danno per le aziende, generando impatti economici negativi anche per gli enti locali, venendo meno una rilevante parte degli introiti derivanti dagli oneri di urbanizzazione e dalle entrate che si realizzano attraverso le autorizzazioni all'edificazione[24]. La durata temporale del periodo transitorio deve rispondere a criteri di adeguatezza, identificati nel perseguimento di due obiettivi chiave: consentire un'applicazione delle nuove prescrizioni da parte dei comuni e rispondere alle oggettive esigenze delle attività economiche.

---

affermato relativamente al fondamento del cd. "limite dell'esistente": inizialmente fondato sull'art. 15, d.P.R. n. 380/2001, cit., che sancisce la decadenza del permesso di costruire con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, "salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio", tale limite sembra essere invece riconducibile all'art. 7 secondo il quale è la P.A. che, nelle prescrizioni imposte dal P.R.G. non può classificare un bene diversamente rispetto alla sua oggettiva consistenza, in tal modo garantendo particolare favore al principio di certezza del diritto che spetta in capo al proprietario. Così P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, CEDAM, Padova, 2002, 88 ss.

[24] Sul rapporto fra oneri di urbanizzazione e incremento del carico urbanistico si v. Cons. Stato, sez. II, 21 luglio 2021, n. 5494: il Collegio, interpellato nel caso di specie per l'accertamento del diritto alla restituzione degli oneri di urbanizzazione dal ricorrente, il quale, proprietario di alcuni locali ubicati all'interno di un edificio ad esercizio commerciale su spazi di vendita collegati, presentava D.I.A. per la chiusura dei collegamenti fra le due unità funzionali da tenere separate, con corresponsione degli oneri concessori, a seguito della disdetta del contratto di locazione. La società chiedeva poi la restituzione degli oneri liquidati, a fronte della sostenuta assenza di frazionamento (le due porzioni, da sempre distinte e facenti capo a diversi proprietari, erano state locate con separati contratti). Il giudice di prime cure si era espresso ritenendo che il frazionamento aveva determinato un incremento del carico urbanistico. Il Consiglio di Stato, nella sentenza richiamata, indica una serie di principi applicabili al caso di specie: in primo luogo, la quota del contributo di costruzione commisurata agli oneri di urbanizzazione ha la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico sulla zona. Il carico urbanistico aumentato indica la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, "quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti", in Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3298. In secondo luogo, poiché gli oneri di urbanizzazione si correlano al carico urbanistico, "tale carico sussiste anche in caso di divisione e frazionamento di immobile che da uno si trasforma in due unità. Pertanto è rilevante il verificarsi di un maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, sicché è sufficiente che risulti comunque mutata la realtà strutturale e la fruibilità urbanistica, con oneri riferiti all'oggettiva rivalutazione dell'immobile e funzionali a sopportare l'aggiuntivo carico socio-economico che l'attività edilizia comporta, anche quando l'incremento dell'impatto sul territorio consegua solo a lavori dovuti a una divisione dell'immobile in due unità o fra due o più proprietari" in Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2012, n. 2838 e anche Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2004, n. 2611. Sugli oneri di urbanizzazione si veda poi F. GORGERINO, *Notazioni sulla natura giuridica del contributo di costruzione*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2019, 110 ss.

Nel nuovo scenario di evoluzione economica e sociale si inserisce proprio il recupero delle aree dismesse e degradate quale risvolto pratico della rigenerazione urbana.

Le aree dismesse, come analizzato, rappresentano un nodo problematico per il territorio dal punto di vista sociale, economico e di sicurezza, ma la loro rivitalizzazione, la loro rigenerazione e il riuso, sebbene priorità della pianificazione strategica delle aree urbane del paese, necessitano di una chiarezza definitoria che consenta agli operatori locali di esercitare la funzione amministrativa in maniera adeguata ed efficiente, nel rispetto della discrezionalità tecnica che tale materia richiede[25].

Secondo quanto analizzato, si rivela allora necessario oggettivizzare la nozione di area degradata, anche alla luce delle considerazioni sul concetto di bene degradato, poiché, come già detto, spesso quest'ultimo è un elemento che contribuisce a formare la definizione stessa della nozione.

Si richiama quanto avvenuto, ad esempio, in materia di rifiuti, che sono attualmente definiti come "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi[26]", mutuando il concetto dalla disciplina europea[27].

---

[25] Quaderni Fondazione Fizcarraldo, *Rigenerare spazi urbani dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, Q.37, Fondazione CRC, 2019, *passim*: si noti che anche qui, molto spesso, sono coinvolti nelle attività gli enti del Terzo Settore.

[26] Art. 183, c. 1, lett. a) d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*. Come noto, nella prima formulazione della definizione di rifiuto vi era il riferimento al cosiddetto CER – Catalogo europeo dei rifiuti, poi eliminato per evitare la positivizzazione di una categoria assai più ampia e poiché considerato unicamente uno strumento per giungere ad una "normalizzazione" delle statistiche sui rifiuti a livello comunitario. Tale ultimo termine è stato a lungo oggetto di interpretazione da parte della dottrina e della giurisprudenza (nazionale ed europea), la quale ha poi, infine, chiarito che il verbo "disfarsi" va interpretato considerando le finalità della normativa comunitaria, quali la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, nonché la volontà di assicurare l'applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva. Peraltro, nel documento della Commissione europea, *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*", luglio 2012, sono riportate precisazioni utili anche al fine di meglio comprendere cosa debba intendersi con il termine "*disposal*", ossia "disfarsi", fornendo anche esempi pratici relativi al recupero e allo smaltimento.

[27] Art. 3, par. 1, *Direttiva UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*, 19 novembre 2008, n. 98.

La stessa Cassazione italiana, al fine di delimitare i confini definitori oggettivi della nozione, ha precisato che si classifica come "rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale[28]".

Comunque, come si dirà, il recupero delle aree degradate e inutilizzate permetterebbe di agire in maniera sostenibile sugli spazi urbani, senza bloccare l'innovazione e l'evoluzione delle città e dei territori, ma anzi garantendo le risposte alle richieste di nuovi modelli di sviluppo, investendo su obiettivi funzionali di residenzialità, servizi e offerta economica, relativi alla qualità di vita[29].

[28] Corte Cass., sez. III penale, 16 novembre 2016, n. 48316. Nel caso di specie, è stato oggetto della pronuncia il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, d.lgs. n. 152/2006) relativo alla realizzazione di una discarica, in un'area di 5000 mq, di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi. Il ricorso dell'imputato contro la sentenza di appello riguardava come i materiali presenti (terra, pietre da scavi e demolizioni, RAEE, rottami ferrosi e legnosi, giornali, veicoli fuori uso, copertoni, stracci e alimenti) fossero in gran parte riutilizzabili, dovendo quindi ritenersi giustificata la loro presenza nel sito in questione. La Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso, confermando la sentenza resa in sede di appello. La Corte ha stabilito, però, che per la nozione di rifiuto non rileva la possibile riutilizzazione economica dell'oggetto, ovvero che la dismissione avvenga attraverso lo smaltimento o il recupero e senza riguardo di un eventuale riutilizzo, elemento chiave, invece, della definizione di area degradata.

[29] Quando le aree dismesse sono state oggetto di processi di rigenerazione di successo, esse sono diventate un volano per l'economia, in quanto hanno generato sviluppo economico, Federdistribuzione, cit.; Quaderni Fondazione Fizcarraldo, *Rigenerare spazi urbani dismessi*, cit., *passim*; un esempio è costituito dal caso Comune di Torino, *Avviso pubblico per la concessione dell'immobile ex Incet*, disponibile online, inserito all'interno del progetto di recupero di un intero isolato, puntando sull'assegnazione in concessione a privati, enti no-profit, di spazi ed edifici della città da rigenerare come *hub* di idee innovative. L'*hub* o "incubatore" è stato definito come intermediario fra le imprese incubate e imprenditori: generalmente l'*hub* si dota di un ufficio centrale e divisioni specializzate nei settori di servizio, contribuendo alla creazione di una rete di opportunità commerciali e relazioni per le imprese ospiti. Si v., ad esempio, D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015, 119.

1.1. Il ruolo degli enti locali nella gestione e amministrazione del patrimonio inutilizzato. Il recupero del patrimonio edilizio esistente e gli accordi di programma con l'amministrazione comunale. I recenti Piani di sviluppo.

Ruolo centrale nella gestione e nell'amministrazione del patrimonio edilizio pubblico anche inutilizzato viene ricoperto dall'ente locale: il Testo unico sugli enti locali delega ai comuni la potestà decisoria sui beni appartenenti al proprio patrimonio, dotandosi di propri regolamenti per l'eventuale concessione di immobili a terzi[30].

Dunque, nel riparto di competenze, il comune può consentire anche il riutilizzo del patrimonio urbanistico esistente[31].

Del resto, la disciplina sul recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente assegna esplicitamente al comune la potestà di individuare nell'ambito degli strumenti urbanistici generali le zone "ove per le condizioni di degrado si rende opportuno il recupero [del patrimonio predetto, ndr.] con interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso"[32].

Il comune ha il compito di agevolare la realizzazione dei progetti di recupero urbano, di ristrutturazione oppure di riuso di immobili dismessi o in via di dismissione, passando anzitutto per il tramite della riduzione del contributo di costruzione[33], che, come noto, è previsto per

[30] Art. 1, d.lgs., 18 agosto 2000, n. 267.

[31] S. ROMANO, *Il Comune*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, t. 1, Milano, 1907, 575 ss.; M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2016, 541 ss.

[32] Art. 27, l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*.

[33] Art. 17, c. 4*bis*, d.P.R. n. 380/2001, cit., recentemente riformato dall'art. 10, comma 1, lett. h), d.l. 16 luglio 2020 n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, che recita: "Al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali. I comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso."

ogni attività che comporti la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale[34].

Il contributo di costruzione è sempre dovuto nei limiti di quanto disposto dalla vigente normativa ed è altresì commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione: il fine che pare emergere anche dalle recenti modifiche normative è però quello di commisurare i costi nel bilanciamento con la rigenerazione di comunità, ossia la finalità di interesse generale.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la prima normativa organica relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente[35] era stata introdotta prevedendo l'adozione di un metodo di controllo preventivo e generale, ossia l'elaborazione di piani di recupero urbano da parte del comune: tali piani, anche proposti su iniziativa dei privati nell'ottica di partecipazione all'esercizio della funzione amministrativa, comportano la stipula di accordi di programma con l'amministrazione comunale[36].

Nel caso in cui vi sia stata l'approvazione alla realizzazione del piano di recupero, essa diviene obbligatoria sia per i proponenti che per i soggetti proprietari che abbiano sottoscritto la proposta o la

---

[34] M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, cit., 541 ss.

[35] Titolo V, l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*; in seguito art. 11, l. 4 dicembre 1993, n. 493, *Legge di conversione del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398*; già dalla fine degli anni '70 si contano, ad opera del legislatore, numerosi tentativi di intervento sul recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente, tra cui "i piani di recupero di cui alla l. n. 457/1978, i programmi integrati di intervento di cui alla l. n. 179/1992, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1997, le società di trasformazione urbana, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2008), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) a fine anni '90, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002", G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, fasc. 1, 2018, 119 e ss.

[36] P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 168; D. DE PRETIS, A. SIMONATI, *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017, 29 e ss.; l'iniziativa per la formazione del piano di recupero non è per forza pubblica, anche i "privati proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero possono presentare una proposta", adottata con deliberazione del consiglio comunale e unita ad una "convenzione contenente le previsioni stabilite per le convenzioni di lottizzazione", ex art. 28, c.5, l. 1150/1942, cit., in A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, cit., 55. Si noti anche che aveva come materia del contendere una convenzione urbanistica anche la storica sentenza sulla risarcibilità degli interessi legittimi, 22 luglio 1999, n. 500.

convenzione, nei confronti dei quali, se non rispettosi delle prescrizioni, possono essere anche avviate esecuzioni coattive mediante esproprio.

Dunque, sia che il piano di recupero sia stato presentato per iniziativa pubblica o privata, la sua attuazione viene demandata, da un lato, ai singoli proprietari delle unità minime di intervento o loro consorzi e cooperative edilizie e, dall'altro, ai comuni, i quali provvedono direttamente all'esecuzione ovvero per il tramite di convenzioni stipulate con tali soggetti, sempre che non sia necessario, previa deliberazione del consiglio comunale, procedere alla messa in posa di opere necessarie all'adeguamento delle urbanizzazioni anche in ipotesi di inerzia[37].

I progetti di recupero disciplinati dal legislatore sono veri e propri strumenti urbanistici che stabiliscono come finalità quella di disciplinare interventi previsti sui singoli immobili, dall'individuazione delle unità minime di spazio alle risorse pubbliche disponibili per l'attuazione del piano di recupero stesso[38].

L'approvazione del piano è indice, dunque, del carattere di pubblica utilità alle opere previste dal programma e si configura come requisito della sua legittimità la deliberazione di approvazione con l'individuazione precisa della zona da recuperare[39].

I processi di recupero delle aree dismesse devono essere riconosciuti come uno strumento primario per l'innalzamento del livello di qualità di vita e dell'attrattività dei contesti urbani, ma, per ottenere ciò, vanno favoriti interventi caratterizzati da "mix funzionale", che includa anche la funzione commerciale[40].

Privilegiare un intervento normativo maggiormente proattivo nel recupero delle aree dismesse come potenziale motore di sviluppo economico e di rigenerazione urbana significherebbe rovesciare l'approccio legislativo prevalente adottato in sede regionale che parte

---

[37] A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, cit., 55.

[38] A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, cit., 54 ss.

[39] *Ibidem.*

[40] Federdistribuzione, cit.

dal contenimento del consumo del suolo, per agire su questi fattori di sviluppo[41].

In questo senso, però, si evidenziano già alcuni principi comuni previsti all'interno delle varie previsioni legislative regionali[42], primo fra tutti il ruolo dei soggetti privati per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico nei procedimenti di recupero, incentivando gli interventi di iniziativa privata o pubblico-privata e favorendo la concertazione tra i due soggetti[43].

Ciò premesso, il comune è quindi il soggetto preposto a consentire il riutilizzo degli immobili e delle aree dismesse, anche e soprattutto per il tramite degli strumenti di pianificazione urbana. Tali strumenti urbanistici, che regolano razionalmente l'assetto della realtà urbana e periurbana sulla base delle disposizioni dell'amministrazione, costituiscono però anche il limite alla rigenerazione stessa e al "nuovo" utilizzo del patrimonio esistente per favorirne il recupero.

Pertanto, si è affermato che, a discrezione del comune, è possibile rilasciare, a seguito di approfondita istruttoria, un cosiddetto permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici[44], cosicché, in taluni

---

[41] Alcune regioni hanno già avviato tale attività di potenziamento, rivedendo, oltre alla legge urbanistica di riferimento, anche lo strumento di pianificazione, in favore di un piano integrato e strategico, cfr. *Piano di gestione del territorio,* Comune di Milano, approvato con Delibera di Giunta Regionale del 14 ottobre 2019. Sul contenimento del consumo di suolo si v. cap. IV, par. 3, del presente lavoro.

[42] A titolo esemplificativo: l.r. Piemonte, 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*; l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*; L.r. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, *Disposizioni per la rigenerazione urbana per il recupero edilizio*; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*; l.r. Lombardia, 2 dicembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato* e s.m.i., in particolare l.r. Lombardia, 26 maggio 2017, *Legge di semplificazione*, n. 15 e l.r. Lombardia, 26 maggio 2017, n. 16, *Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)*.

[43] Federdistribuzione, *Consumo del suolo, Recupero di aree dismesse e Rigenerazione urbana*, 28 febbraio 2019. Si sottolinea come il commercio possa svolgere un ruolo chiave e trainante nei progetti di recupero di aree dismesse e di rigenerazione urbana (il mix funzionale).

[44] Il permesso di costruire in deroga è disciplinato dall'art. 14, d.P.R. n. 380/2001, cit., recentemente riformato dall'art. 10, c.1, lett. f), d.l. 76/2020, cit. come segue: "Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a

casi, sia possibile derogare non solo ai limiti di densità edilizia, di altezza o distanza fra i fabbricati, ma anche e a determinate condizioni, anche alla destinazione d'uso stessa[45].

Per ragioni di gestione dell'assetto territoriale, l'ente comunale ha il compito di elaborare alcuni limiti da porre alla base delle deroghe alle destinazioni d'uso, individuando esplicitamente quali utilizzi non possono considerarsi compatibili con la categoria funzionale cui appartengono l'immobile o l'area che si ha interesse a recuperare[46].

Quanto affermato, porta a considerare che ad oggi sia il comune stesso ad avere il compito, più in generale, di provvedere ad elaborare gli specifici piani o programmi per contrastare le situazioni di degrado[47].

Recentemente, al fine di favorire l'attrazione degli investimenti e l'effettiva realizzazione in aree dismesse e in disuso di "progetti di sviluppo" di infrastrutture e beni immobili pubblicati appartenenti alle

---

condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni." La norma precisa proprio la necessità di previa deliberazione del Consiglio Comunale per attestare l'interesse pubblico degli interventi di ristrutturazione edilizia, ferme restando le particolarità della disciplina degli insediamenti commerciali, sulla base di quanto previsto dalle relative disposizioni. Sul permesso di costruire in deroga come forma di apertura laterale al riutilizzo di aree dismesse, in particolare industriali, si v. E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2019, 309 ss.

[45] *Ex multis*, T.A.R. Piemonte, sez. I, 18 settembre 2018, n. 1028: "la natura privata e speculativa dell 'intervento edilizio non è di per sé ostativa alla individuazione di un interesse pubblico, tenuto conto che nel rilascio del permesso di costruire in deroga previsto dall'art. 5 del c.d. Decreto sviluppo n.70/2011 (convertito in L. 106/2011), l'interesse del privato ad attuare l'intervento costruttivo assume un rilievo pubblicistico nella misura in cui consente di razionalizzare e riqualificare aree urbane degradate, con il solo limite che si tratti di destinazioni tra loro compatibili e complementari (in tal senso, cfr. TAR Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2016 n. 91); sicchè il problema, di volta in volta, è quello di stabilire se l'intervento proposto dal privato, oltre a perseguire finalità imprenditoriali e lucrative, realizzi, nel contempo, le predette esigenze di carattere pubblicistico".

[46] R. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 3-4, 2014, 627 ss.

[47] Ciò anche in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea per il consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050: l'art. 3, d.d.l. S. 193 – XVIII Leg., *Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato*, afferma che debba essere definita, anzitutto livello regionale, una vera e propria strategia per la riduzione progressiva del consumo del suolo, che si concretizza in una diminuzione del 15% di consumo di suolo in meno ogni tre anni, sia per la componente irreversibile, sia per la componente reversibile dello stesso.

P.A., il legislatore ha previsto la possibile definizione di Piani di sviluppo[48].

Il coordinamento delle amministrazioni locali e centrali per l'affiancamento nella predisposizione e definizione dei Piani di sviluppo è affidato alla struttura di missione InvestItalia[49], la quale dovrebbe incaricarsi altresì di proporre l'elenco annuale delle proposte formando una graduatoria utile ai fini dell'accesso al finanziamento da parte del "Fondo per l'attrazione di investimenti in aree dismesse e per beni dismessi"[50].

Nel dettaglio, i Piani di sviluppo definiscono gli interventi pubblici e privati di riconversione e di sviluppo economico da attuare e realizzare anche attraverso studi e ricerche appositamente condotti da Università od enti di ricerca specializzati. Il legislatore ha altresì precisato che deve essere specificamente indicato il piano economico-finanziario dell'investimento con il relativo cronoprogramma, le risorse private e pubbliche, con annessa modalità di erogazione, destinate al piano, le cause di revoca dei contributi e di risoluzione dell'accordo e la verifica sulla realizzazione dei progetti.

Per favorire lo sviluppo di iniziative di partenariato pubblico-privato nell'ambito della procedura di predisposizione dei piani, possono essere

---

[48] L'introduzione della previsione è stata prevista nell'art. 1, c. 146, Legge di Bilancio, 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l 'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.*

[49] InvestItalia – struttura di missione incardinata presso il Governo, ex art. art. 1, c. 179, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*. Il 23 dicembre 2020 è stato infatti siglato l'accordo tra l'Agenzia del Demanio e la stessa InvestItalia, disponibile online. Si tratta di un'intesa istituzionale con l'obiettivo di individuare, strutturare e implementare iniziative per la realizzazione di strategie di sviluppo territoriale basate su sostenibilità e innovazione, funzionali a politiche anticicliche di investimenti. Si precisa che esse devono porsi a sostegno alla crescita economica e volte all'attrazione di capitali privati per riqualificare le aree dismesse del Paese, valorizzando gli immobili pubblici sottoutilizzati o in stato di abbandono in chiave economica e sociale mediante il potenziamento delle forme di partenariato pubblico-privato e di altri istituti ad esse assimilabili, che siano in grado di convogliare investimenti su *asset* di pregio storico, culturale e naturalistico, con vocazione turistica o sportiva.

[50] Tale Fondo, istituito stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri: la dotazione prevista è di 36 milioni di euro per l'anno 2021, di 72 milioni di euro per l'anno 2022 e di 147 milioni di euro per l'anno 2023, ex art. 1, c. 150, l. 178/2020, cit.

acquisite proposte di investimento anche privato, previa pubblicazione di avvisi pubblici, predisposti o su iniziativa della P.A. titolare del bene ovvero a seguito di manifestazione di interesse da parte del soggetto privato[51].

Nelle proposte di Piano di sviluppo da sottoporre all'approvazione per l'erogazione del finanziamento, elemento chiave è quello del collegamento funzionale che sussiste tra la rigenerazione, la riqualificazione e l'infrastrutturazione del bene.

Particolare attenzione va posta sul fatto che dalla combinazione tra il finanziamento pubblico e l'iniziativa economica privata derivante dall'insediamento produttivo proposto sulla medesima area emerge il grado di redditività dell'investimento e la sua sostenibilità economico-finanziaria, costituendo essi gli elementi per massimizzare gli effetti economico-sociali e occupazionali sul territorio[52].

La negoziazione tra pubblico e privato, come si vedrà anche in seguito, costituisce la chiave di volta necessaria per la realizzazione di opere di rivitalizzazione e riutilizzo di aree, poiché è anzitutto sul piano dell'investimento economico e del profitto che il pubblico deve coordinare particolari interessi contrastanti. Ciò tenendo in considerazione l'alta percentuale di asimmetrie informative rispetto ai privati e, spesso, anche rispetto ai portatori di interessi diffusi al fine di condurre - e non subire - il procedimento di *command and control*, caratterizzante il ruolo dell'amministrazione pubblica in ambito ambientale, ma che deve diventare tipico della partecipazione collaborativa nell'ambito della rigenerazione urbana[53].

---

[51] Art. 1, c. 149, l. 178/2020, cit. Si evidenzia, quindi, la volontà del legislatore di incrementare lo sviluppo della forma del partenariato pubblico-privato per garantire, mediante la cooperazione con gli investitori e con le imprese, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo infrastrutturale.

[52] La normativa prevede che sia il CIPE a predisporre l'elenco annuale delle proposte di piani di sviluppo e, su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla programmazione economica e agli investimenti pubblici, ne viene disposto il finanziamento con delibera che definisce altresì i criteri di valutazione dei risultati tempi di attuazione, art. 1, c. 151 ss., l. 178/2020, cit.

[53] G. PIZZANELLI, *La partecipaizone procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, cit., 147.

2. Le premesse per lo sviluppo dello strumento dell'uso temporaneo come prevenzione delle situazioni di degrado urbano. Il *temporary use* negli Stati Uniti e la diffusione in Europa.

"L'urbanistica temporanea[54]" configura una particolare funzione di pianificazione e *design* della città per far fronte, prima ancora che all'emergenza ambientale e allo sviluppo sostenibile, alla crisi economica relativa agli investimenti nel settore immobiliare e in quello delle infrastrutture, perseguendo gli obiettivi di rigenerazione urbana e di riutilizzo del patrimonio esistente[55].

Uno degli strumenti mediante i quali attuare i principi di riuso e di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente è l'uso temporaneo dei beni e degli spazi urbani.

Due sono le premesse necessarie per avviare il ragionamento su questo strumento e sull'introduzione della norma statale che lo regola all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: la prima fa riferimento alla considerazione per la quale l'uso generale dei beni pubblici è una caratteristica essenziale della demanialità e la seconda richiama, invece, l'ambito della sicurezza urbana, qui intesa come prevenzione dell'atto di occupazione di un bene da parte dei cittadini.

In riferimento alla prima premessa, si considera che, generalmente, la regolamentazione dell'uso generale dei beni pubblici è inserita nella normativa comunale locale e che lo stesso uso sia un concetto

[54] P. BISHOP, L. WILLIAMS, *The temporary city*, Routledge, Londra, 2012, 21 ss.

[55] Attualmente perseguiti anche dal Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri, *Italia domani - Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia*, aprile 2021, approvato in data 27 aprile dal Senato, con 224 voti favorevoli, 16 contrari e 21 astenuti, dopo l'approvazione dalla Camera dei deputati, in data 26 aprile, con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti. Il Piano si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU (NGEU)*, lo stanziamento di 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica. Il Piano italiano prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e ulteriori 30,6 miliardi sono previsti da un Fondo complementare, costituito dallo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei ministri in data 15 aprile 2021.

giuridicamente correlato all'esercizio delle libertà fondamentali di ciascuno[56].

L'uso particolare del bene di proprietà pubblica è previsto, ma solo su concessione: in altri termini, la possibilità di sottrarre all'uso generale un bene demaniale deve considerarsi sempre come un'eccezione[57].

Tale eccezione si fonda sostanzialmente su due elementi essenziali: in primo luogo, perché il paradigma funzioni, la concessione non deve sopprimere l'uso generale di tutti; in secondo luogo, perché, salvo eccezioni date dalle singole fattispecie, non è generalmente possibile per la P.A. procedere alla concessione di un bene demaniale se non per la sussistenza di un interesse pubblico[58].

La proprietà pubblica quindi, indicando un'appartenenza dei beni all'ente pubblico, è in tal senso considerata come espressione di un insieme di doveri in capo alla P.A. e la sua gestione esprime una funzione il cui adempimento deve assumere caratteri di coerenza con i principi dell'ordinamento amministrativo[59].

Basti ricordare qui che la Cassazione ha affermato che "i beni patrimoniali indisponibili, al pari di quelli demaniali, attesa la comune destinazione dalla soddisfazione di interessi pubblici, possono essere attribuiti in godimento a privati soltanto nella forma della concessione amministrativa, la quale, anche quando si configuri come concessione-

---

[56] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà,* in *Dir. Amm.,* fasc. 4, 2018, 856 ss. Si rimanda anche al cap. II.

[57] B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Padova, 2008, 127 ss.: l'Autore provvede anche a fornire una ricostruzione delle teorie sui beni pubblici e le concessioni, considerando che il legislatore è "sempre rimasto fedele all'assunto per il quale i beni pubblici non sono suscettibili solo di un uso comune da parte dei privati, ma possono anche essere oggetto di usi a titolo particolare, qualora l'amministrazione caso per caso vi acconsenta.". Evidenzia poi che ciò che contraddistingue l'uso pubblico dall'uso concesso di beni pubblici è l'imprenditorialità dell'attività, *ibidem*, 3.

[58] Vengono ovviamente fatte salve specifiche eccezioni, in relazione alle discipline dei casi di specie, R. CAVALLO PERIN, intervento al convegno *Legacy- Codex e civitas. Giornate in memoria di Stefano Rodotà*, 15-18 marzo 2018, Torino. Si precisa anche che tale interesse pubblico si configura quasi sempre nella restituzione del bene migliorato al suo uso generale.

[59] Per tutti L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna, 2005, 182; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà,* cit., 841.

contratto - vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della P.A. e di una convenzione attuativa (contratto) -, implica sempre l'attribuzione al privato di un diritto condizionato, che può essere unilateralmente soppresso dall'amministrazione stessa con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico, con la conseguenza che, emesso il relativo provvedimento amministrativo, con l'intimazione della restituzione del bene, la posizione del privato stesso degrada ad interesse legittimo ed è suscettibile di tutela davanti al giudice amministrativo e non in sede di giurisdizione ordinaria"[60].

L'atto amministrativo di concessione di bene demaniale è, quindi, una delle modalità di utilizzo di un bene pubblico ma, frequentemente, capita che i cittadini - in assenza di una normativa effettiva ed efficace per regolare possibilità di intervento nella gestione del patrimonio pubblico in capo ai privati - al fine di entrare in contatto effettivo con il bene anche solo temporaneamente, si spingano ad occuparlo[61].

---

[60] Corte Cass., SS.UU., 23 giugno 1993, n. 6950. Le menzionate affermazioni del giudice di legittimità introducono e focalizzano il tema dell'effettiva collocazione dell'uso temporaneo all'interno di una categoria giuridica dalla quale possono derivare indicazioni normative e operative che consentono di dotare lo strumento dell'utilizzo temporaneo dei beni e degli spazi pubblici di una regolamentazione giuridica che lo traduca in concreto in un procedimento amministrativo adattabile alle realtà comunali e in esse replicabile, a prescindere dalle differenze minori che, come si vedrà, possono presentarsi, quali, ad esempio, la durata dell'uso o i criteri di scelta della proposta giunta dai possibili utilizzatori temporanei.

[61] L'occupazione temporanea è stata, in passato, prodromica all'idea dell'uso temporaneo come strumento giuridicamente regolato dalle municipalità per far fronte alle esigenze di recupero di porzioni urbane. Ciò è avvenuto, in particolare, negli Stati Uniti in tema di abitazioni temporanee; in altri casi, l'uso temporaneo si è sviluppato mediante processi informali condotti da abitanti incapaci di rivendicare una capacità progettuale nel ripensare quote di città abbandonare e, pertanto, il loro riutilizzo si è sviluppato prevalentemente al di fuori delle regole e delle prescrizioni della tradizionale pianificazione urbanistica. F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. dell'edilizia.*, II, 2018, 3 ss. Si è sottolineato proprio che anche l'assegnazione pubblica in precario può costituire una legittimazione *ex post* delle occupazioni *sine titulo*: in più, se l'ente pubblico non ha provveduto ad aprire all'uso pubblico quel determinato bene caratterizzato da natura giuridica pubblica, l'occupazione potrebbe non essere definita illegittima nel ragionamento svolto dal giudice in sede di risoluzione di una controversia, mancando a priori la norma che fissa il risultato del bilanciamento di interessi fra gli occupanti e l'ente stesso, sempre però nell'ottica della garanzia di incremento delle libertà dei terzi mediante l'adempimento del dovere di solidarietà, così R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 858.

A ciò si ricollega la seconda premessa per l'avvio del ragionamento sull'uso temporaneo: in molti casi, infatti, l'atto di appropriarsi del bene o dello spazio pubblico da parte dei cittadini è proprio quello dell'occupazione, avviando soltanto in seguito percorsi di accordo e concertazione con la P.A., la quale è chiamata a legittimare la proprietà dell'area e il suo uso in precario, con ricadute anche sulla gestione della sicurezza pubblica[62].

L'occupazione abusiva e illegittima di uno spazio pubblico può configurare un'ipotesi di violazione di norme anche di natura penale[63], dunque se da un lato va sottolineato che la disciplina relativa all'utilizzo e alla fruizione dei beni collettivi è da tempo caratterizzata dall'uso generale e non esclusivo del bene secondo le premesse poste in precedenza, dall'altro è compito delle stesse istituzioni intervenire nel disciplinare la forma dell'azione, sin dal momento di registrazione dell'esigenza pubblica di utilizzo di quel determinato spazio[64].

L'uso temporaneo (o *temporary use*) si è sviluppato negli Stati Uniti[65] negli ultimi decenni del secolo scorso e, in seguito, si è progressivamente esteso così da diventare una pratica diffusa anche in ambito europeo e in Italia[66].

---

[62] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà,* cit., 857; M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2019, 674 ss.

[63] Art. 633 c.p.; art. 54, c. 4*bis*. d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *T.U. Enti Locali*.

[64] R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs*, in J.B. AUBY (a cura di), *Le Future du Droit Administratif/The Future of Administrative Law*, Lexis Nexis, Parigi, 2019, 436-437; R. CAVALLO PERIN, intervento al Convegno "Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive", Torino, 28 febbraio 2019.

[65] Principalmente il riferimento è alle pratiche sociali statunitensi inerenti all'emergenza abitativa, all'organizzazione di eventi culturali e all'agricoltura urbana. Alcune indagini nazionali condotte dall'associazione binazionale *American Community Garden Association*, rivelano circa 869 giardini attivi alla fine degli anni '90, ma è con il 2010 che si verificano le maggiori modifiche e innovazioni nella disciplina e nella diffusione degli orti urbani newyorkesi, al punto che la municipalità ha elaborato una serie di regole e criteri affinché si possa mantenere effettiva la partecipazione del pubblico a tali attività, progressivamente volte alla produzione di profitto per chi se ne occupa. Da ultimo, si v. *Quando l'agricoltura entra nel paesaggio urbano*, in *Osservatorio Riuso*, 18 aprile 2018, disponibile online.

[66] In Italia si sottolinea la portata innovativa del concetto di uso provvisorio e temporaneo di un bene, anche pubblico, già nel 2010: l'esperienza conosceva pratiche urbanistiche e amministrative che hanno richiamato l'attenzione sui diversi problemi sorti relativamente, ad esempio, al rapporto fra la temporaneità dell'uso e la stabilità

L'uso temporaneo consiste, sostanzialmente, nel riutilizzare aree e edifici della città degradati e in stato di abbandono per un arco di tempo limitato col fine di riqualificare non solo l'oggetto proprio dell'uso, bensì l'intero comparto urbano.

Con tale strumento si indica quindi l'uso, circoscritto nel tempo e "in precario"[67], di spazi inutilizzati all'interno delle città e del territorio metropolitano con l'obiettivo di rivitalizzare e rigenerare gli edifici in disuso mediante la collaborazione e la cooperazione con i membri della comunità che, poiché si configurano come utilizzatori e fruitori del bene o dello spazio, partecipano al processo di rigenerazione.

Sin dallo sviluppo dello strumento dell'uso temporaneo di beni e spazi urbani in ambito europeo, esso si è configurato come scelta discrezionale delle amministrazioni locali che ne stabiliscono esse stesse criteri e modalità per la concreta attuazione.

A partire dai suoi primi impieghi, l'uso temporaneo si è rapidamente diffuso come possibile strumento di rigenerazione urbana di spazi e aree degradati di rilevante interesse sociale per molteplici ragioni, quali il turismo, la sicurezza urbana e l'attrazione di investimenti e finanziamenti su più larga scala, diventando una *best practice* e richiamando i già ricordati principi di sviluppo sostenibile del territorio[68].

---

di un diritto o titolo autorizzatorio e concessorio, al tema della proprietà pubblica e dell'uso comune dei beni, ecc. Così in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 15.

[67] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni fra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 840 ss.

[68] A livello europeo, come detto, numerosi sono gli esempi di utilizzo dello strumento dell'uso temporaneo. Tra i *case-studies* che sono stati esaminati, si ricorda "Einfach-Mehrfach (Single-Multiple)", Vienna, Austria, disponibile online come best practice, SEEDS, *Temporary Use Practices*, 2015: ai fini di incrementare l'inclusione di soggetti di diversa cultura e provenienza, offrendo loro un ambiente ricreativo inserito in un contesto cittadino e consentendo il riutilizzo di edifici e ambienti pubblici (scuole, passaggi pedonali) e privati (impianti sportivi, lotti di terreno vacanti), sin dalla fine degli anni '90 differenti quartieri di Vienna hanno fatto uso della pratica del *temporary use*. Ciò è avvenuto tramite la formazione di gruppi di soggetti che, eletto un coordinatore responsabile del progetto, hanno elaborato una serie di linee guida relative all'uso degli spazi e alle regole ad essi connesse, presentandole poi ai diversi Municipi, i quali si sono fatti carico singolarmente del finanziamento dei progetti. Dal punto di vista della responsabilità legale, si afferma che la stessa è in capo alla città di Vienna nelle sue articolazioni locali e che, nel dettaglio, spetta all'ufficio comunale competente per la gestione delle proprietà pubbliche urbane. A titolo esemplificativo

L'uso temporaneo ha progressivamente trovato maggiore spazio nelle normative regionali italiane[69] ed è stato oggetto di progetti europei[70], documenti e indirizzi di *governance*[71] che hanno, nel tempo, coinvolto

e non esaustivo delle numerose esperienze che sorgono nel territorio dell'Unione Europea, si v. anche il caso di Bruxelles, che ha coinvolto il Priemstraat 19, nel cuore del centro storico della città, spopolatosi a partire dagli anni 2000 poiché molti cittadini abbienti si traferiscono ad abitare nelle cinture periferiche della città, causando un progressivo abbandono del centro storico. Dunque, la storica palazzina di Priemstraat è stata rilevata da un'associazione, la quale ha siglato un accordo e stipulato un progetto con altre reti di associazioni per assicurare l'uso temporaneo dei locali. Attualmente, nel nostro ordinamento giuridico e a livello euopeo, tali obiettivi si pongono in conformità con le finalità del PNRR, in cui emerge la necessità di implementazione delle politiche urbane, in particolare in chiave *green*, *M2C2.2 Potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete*, 131.

[69] Si porta l'attenzione su alcune normative regionali, quali: l.r. Lazio n. 10/2017, cit.; l.r. Lombardia n. 15/2017 e n. 16/2017; art. 8, l.r. Veneto n. 14/2017; l.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017. Si segnala che di recente la L.r. Riparti Piemonte, 29 maggio 2020, n. 13, *Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da COVID-19*: tale normativa, presenta, al capo II, "Misure urgenti e temporanee di semplificazione in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia", l'introduzione nell'ordinamento giuridico regionale della disciplina dell'uso temporaneo (art. 79), prevista dettagliatamente: è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e depositata presso la Cancelleria della Corte Costituzionale il 23 luglio 2020: la Corte si è pronunciata con sentenza dell'11 maggio 2021, n. 151, nella quale ha dichiarato estinto il processo.

[70] Si richiama anche il Progetto Europeo "*Strategies for temporary uses - potential for development of urban residual areas in European metropolises (URBAN CATALYSTS)*", finanziato nell'ambito del *FP5-EESD - Programme for research, technological development and demonstration on "Energy, environment and sustainable development, 1998-2002"*. In un sintetico report dei risultati del Progetto, viene affermato che, laddove sviluppato, "tra i potenziali partecipanti all'uso temporaneo vi sono i proprietari, gli agenti d'investimento, le autorità politiche e preposte all'assetto territoriale e, naturalmente, i consumatori. La sfida, per i proprietari, nasce dai codici d'affidabilità per concedere l'uso sul loro terreno. Un mezzo per evitare dispute sulla questione è quello di dare al comune il ruolo di affittuario, che a sua volta subaffitta senza fini di lucro, evitando così la necessità d'investimenti finanziari."

[71] Si consideri uno dei primi *case-studies* sul tema, "HausHalten e.v. (Household)", Lipsia, Germania, N. BLUMNER, *Planning for the Unplanned: Tools and Techniques for Interim Use in Germany and the United States*, German Institute of Urban Affairs, 2006: un'associazione *no-profit*, HausHalten e.V., nata nel 2004 in Germania, si è assunta l'incarico e la responsabilità di condurre ed effettuare (grazie a tre membri assunti a tempo pieno e alcuni operai volontari) i lavori di ristrutturazione e rigenerazione di interi quartieri disabitati della città. Tali operazioni sono state effettuate per rivitalizzare intere aree urbane con lo scopo di utilizzarle per ospitare eventi culturali organizzati da associazioni, compagnie teatrali o artisti, club e simili. L'associazione è supportata e finanziata dalla città di appartenenza ma, a seguito della presentazione del progetto di rigenerazione urbana attraverso lo strumento del *temporary use*, ha ottenuto fondi da investitori privati in cambio di sponsor ed è anche stata in parte finanziata dal progetto europeo Urban II. Dal punto di vista legale, l'associazione stipula contratti di licenza (cosiddetti *licence agreements*) con il proprietario dell'immobile o dell'area che intende utilizzare e, a seguito della formalizzazione del contratto, il diritto all'uso dell'immobile viene trasferito per cinque anni in capo all'associazione la quale, a sua volta, lo trasmette ai fruitori finali del bene; ad essi spetta il pagamento delle tasse per il periodo di tempo in cui si

numerosi stati e hanno reso alcune delle maggiori città europee, aderenti ai progetti stessi, capofila per lo sviluppo di una tale prassi[72].

Dunque, da quanto sinora esaminato emerge che l'uso temporaneo configura una risposta a tre ordini di esigenze: la necessità della P.A. di rispondere in maniera tempestiva alle esigenze dei cittadini, la prevenzione di atti di vandalismo ed occupazioni abusive di immobili e spazi abbandonati o in attesa di vigilanza e custodia[73], nonché la possibilità per l'amministrazione pubblica di colmare il tempo necessario al mutamento di destinazione d'uso di un bene (o di un'area) o in occasione dell'attuazione di piani di recupero, riqualificazione e rigenerazione, che implichino l'esecuzione di lavori di ristrutturazione[74].

---

verifica l'utilizzo dell'edificio o dell'immobile; si v., a titolo esemplificativo, il *Progetto Europeo "Finch – Financial Impact on National Cultural Heritage*".

[72] È il caso del progetto "Precare", conclusosi nel 2009, che, a partire dal 2003 ha coinvolto le città di Londra, Barcellona e Bruxelles con la collaborazione del gruppo Citymine(d), un'organizzazione fondata nel 1997 per supportare, avviare e produrre progetti artistici nello spazio pubblico urbano. Essa riceve finanziamenti su base regionale (Belgio o Regno Unito) ed europea (Commissione Europea). Nelle diverse fasi progettuali, le iniziative su piccola scala di singoli individui o di gruppi sono supportate nella produzione, nella segnaletica, nella ricerca di luoghi, nella domanda di finanziamento, nella strutturazione dell'iniziativa o nel suo contesto sociale e culturale. Più di recente, si è costituito un *network* di città, REFILL, che coinvolgeva Amersfoort, Atene, Brema, Cluj, Gand, Helsinki, Nantes, Ostrava, Poznan e Riga, all'interno del programma europeo di cooperazione territoriale URBACT, che mira a promuovere lo sviluppo urbano integrato e sostenibile nelle città di tutta Europa. In questo contesto, l'analisi di REFILL, condotta dal 2016 al 2018, si è conclusa con un report, il cui obiettivo è stato quello di mettere in comunicazione le città che hanno sperimentato l'uso temporaneo e sviluppato strumenti conseguenti, quali la legislazione, gli strumenti di finanziamento, reti, piattaforme (digitali), e simili: Urbact – REFILL, *A Journey Through Temporary Use*, disponibile online.

[73] Dunque, l'aspetto della sicurezza urbana. Si rinvia, per un esame sui diversi aspetti della materia, *ex multis*, a M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, 2020, 14; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2019, 31 ss.

[74] Per tutti, si consideri il progetto "Scali Milano", disponibile online, deliberazione del Consiglio Comunale, 14 novembre 2016, n. 44: la città di Milano, a seguito di approvazione della delibera di indirizzo da parte del Consiglio Comunale, ha avviato un maxiprogetto di rigenerazione strategica delle aree urbane milanesi occupate dai sette scali ferroviari in disuso. La città ha avviato una serie di procedure di consultazione pubblica per rilevare le proposte e fissare gli obiettivi del progetto il quale, per essere realizzato, prevede che nel frattempo le aree interessate possano essere concesse in utilizzazione temporanea. Un esempio per tutti, il progetto "Agroscalo2020", previsto e avviato per lo scalo di Porta Genova (Milano): secondo il progetto, nell'area ferroviaria verrà sviluppata l'intera filiera produttiva (dalla coltivazione alla trasformazione) di oltre 150 specie di erbe, germogli, fiori e ortaggi, fino alla vendita. Faranno parte del progetto anche una serra panoramica, un padiglione in legno, il mercato settimanale, zone attrezzate per il fitness, tutto in

Gli utilizzatori temporanei pongono, quindi, in essere esperienze di riuso dello spazio urbano e in dottrina è stato sottolineato come, nella gestione del territorio, numerose esperienze informali di pratiche sociali non strutturate in una rete efficiente di poteri pubblici si siano registrate proprio nei Paesi in via di sviluppo[75]: differenti sono stati gli esempi di utilizzo temporaneo dello spazio urbano per ospitare negozi *pop-up*, giardini, teatri per manifestazioni, aree giochi per bambini, finanche spiagge artificiali e altre analoghe installazioni provvisorie, secondo una modalità di iniziativa *bottom-up*[76].

---

chiave di potenziamento della "campagna urbana". E. FONTANA, A. BONFANTI, L. BARUCCA, S. POLCI (a cura di), *Beni pubblici valori comuni. Dal patrimonio ferroviario ai beni demaniali: le opportunità per lo sviluppo locale, gli strumenti e le buone pratiche*, *passim*, 2016, costituisce uno degli esempi della "ricerca" grigia composta da studi e *storytelling* in una materia che non conosce sistematizzazione a livello procedimentale. Si rimanda anche all'azione svolta sia in tema di bonifiche culturali che di uso temporaneo delle aree dismesse da www.planimetrieculturali.org, tuttora attiva sul territorio.

[75] F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 4; P. L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, vol. II, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, 2016, 9 ss.; sull'elaborazione di nuove politiche europee e di una nuova idea di "città del futuro", qualificata attraverso il documenti che hanno composto l'*acquis* urbano comunitario e si pongono l'obiettivo di rendere la città motore dello sviluppo, strutturando le agglomerazioni urbane e regolando la formazione dei nuovi equilibri economici e sociali, v. E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 4, 2015, 865; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, cit., 12; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 1, 2001, 12-13. La pratica dell'uso temporaneo di beni e spazi sottoutilizzati o in abbandono potrebbe inoltre anche generare nuove competenze professionali, caratterizzate dall'afferenza a diverse discipline progettuali e di gestione del territorio: tali professionalità possono essere, a titolo esemplificativo, quella dell'agente del riuso, che definisce un programma di *map comunication* (mappatura dell'abbandono, come sopra riportato), dell'attivatore e gestore del riuso, che si occupa di stilare il *business plan* di progetto, ma anche di conciliare la valorizzazione della storia dei luoghi con l'introduzione di nuovi significati, valori, modi d'uso ed economie informali, quella del situazionista e cooperante del riuso, una sorta di *event planner* specializzato e, ancora, quella del tecnico comunale del riuso, un *project manager* a supporto dei pubblici funzionari comunali.

[76] Case, orti e installazioni temporanee, ad esempio. Da ultimo, per l'esperienza nazionale, E. PETRILLI, *La rigenerazione urbana a guida culturale*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Riconoscere la rigenerazione*, cit., 2018, 265-286; G. PIZZANELLI, *La rigenerazione degli spazi urbani attraverso percorsi agro-alimentari*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Riconoscere la rigenerazione*, cit., 289-303; molto diffuse sono le esperienze relative all'agricoltura urbana e lo sviluppo degli orti urbani e in diverse città il Comune ha provveduto a regolare ed incentivare il fenomeno: si veda, ad esempio, il regolamento del Comune di Torino, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 25

Una partecipazione volta a "reinventare" la città che, però, non pare limitarsi ad un approccio dal basso. Sono diverse le esperienze nate e sviluppatesi in contesti di collaborazione interistituzionale e volte a perseguire obiettivi di miglioramento e integrazione urbana: tramite attività di cooperazione e *advocacy* sono state create vere e proprie agende e raccolte di operazioni di rigenerazione urbana, con annessi modelli attuativi, che hanno permesso la collaborazione anche di alcune città italiane[77].

3. L'introduzione dello strumento dell'uso temporaneo di beni e di spazi pubblici e privati nelle normative regionali italiane. L'attuazione dello strumento mediante stipula di convenzione tra amministrazione e privati.

Secondo quanto disposto dalla normativa italiana recentemente introdotta in tema di usi temporanei a modifica ed integrazione del Testo unico dell'edilizia, l'uso temporaneo può riguardare beni pubblici e privati in stato di degrado, abbandono o sottoutilizzo, per lo svolgimento di iniziative di rilevante interesse pubblico di durata

marzo 2013, *Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli orti urbani*, n. 363, disponibile online.

[77] Il riferimento è al caso della partecipazione di Roma, Venezia e Milano (anche presente nello *steering committe*) al *network*, C40-cities, una rete internazionale nata nel 2005 che conta la partecipazione di Sindaci di città e metropoli di ogni parte del mondo. Mediante attività di raccolta, approfondimento e *advocacy*, la rete ha realizzato, tra il resto, anche la piattaforma *Reinventing cities*, una competizione globale che cerca di accelerare lo sviluppo della rigenerazione urbana decarbonizzata e resiliente in tutto il mondo. Attraverso questa competizione, le città identificano siti sottoutilizzati che sono pronti per essere liberati e trasformati e invitano team creativi multidisciplinari - tra cui architetti, pianificatori, sviluppatori, investitori, ambientalisti, titolari di progetti creativi, start-up, accademici e associazioni di comunità - a presentare proposte che possano servire come modello per i punti di riferimento della città del futuro. La documentazione, disponibile in più lingue, è presente in open access sul web (Guidelines). Il bando, relativo a proposte progettuali su temi quali efficienza energetica, materiali da costruzione sostenibili, resilienza climatica, gestione delle risorse idriche, mobilità, gestione dei rifiuti e altri ambiti connessi a un progetto sostenibile e a zero emissioni, resterà aperto e servirà a veicolare la diffusione e promozione di ambienti urbani resilienti e a zero emissioni in diverse metropoli del mondo. I team che parteciperanno al bando
saranno invitati a presentare il loro migliore progetto pronto all'avvio che sia in linea in termini di forma e contenuto e che dimostri che è possibile ottenere buone performance ambientali combinando architettura di alta qualità e benefici per la comunità.

limitata, ma con potenziali conseguenze per il bene o l'area dal punto di vista rigenerativo[78].

Consentire l'utilizzazione temporanea di un bene, pubblico o privato, per lo svolgimento di attività o impieghi dello stesso per usi diversi da quelli consentiti dallo strumento urbanistico vigente è facoltà del comune, previa verifica del rispetto dei requisiti socioeconomici ed ambientali correlati all'interesse pubblico da perseguire[79].

A tale proposito, risalgono all'anno 2017 le prime normative regionali in cui è stato introdotto l'uso temporaneo di beni e spazi urbani all'interno della normativa urbanistica. Emblematico dell'avvio di tali modificazioni normative è stato il caso emiliano-romagnolo: il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna è stato il primo a prevedere precisamente, e proprio allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, che il comune potesse consentire, mediante la stipula di una convenzione, l'utilizzazione temporanea degli edifici per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, precisando che, in assenza di opere edilizie, l'uso temporaneo fosse attuato senza titolo abilitativo[80].

L'attuazione dell'uso temporaneo spetta, quindi, all'ente locale, mediante la stipula di una convenzione che stabilisce la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga, le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree nonché i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione e, infine, le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali[81].

---

[78] Oggetto di riflessione è l'art. 10, c.1, lett. m*bis*, l. 11 settembre 2020, n. 120, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, che prevede l'inserimento dell'art. 23*quater*, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, T.U. Edilizia.

[79] Art. 23*quater*, commi 1 e 2, d.P.R. 380/2001, cit.

[80] Art. 16, c. 1, cit., l.r. Emilia-Romagna, 24/2017, cit.

[81] Art. 23*quater*, comma 3, T.U. Edilizia, cit. Sulla scelta della convenzione, quale atto amministrativo per la disciplina dell'uso temporaneo, si v. anche art. 4, c. 1, lett. j, l.r. Lombardia, 26 novembre 2019, n. 18, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio*

La medesima convenzione può contenere, altresì, la definizione delle eventuali opere di urbanizzazione minime ma necessarie poiché indispensabili all'uso temporaneo proposto, nonché riferimenti alla possibile esecuzione di interventi di adeguamento per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, tutti da attuare, comunque, con modalità reversibili[82].

Come previsto dalla normativa vigente, però, vi è un passaggio preliminare alla stipula della convenzione adattata al caso concreto: il contenuto essenziale dell'atto convenzionale, che costituisce titolo per l'uso temporaneo e per gli interventi connessi, va approvato da parte della giunta comunale o dal consiglio a seconda della sussistenza di due differenti situazioni[83].

Nel caso in cui il consiglio comunale abbia approvato una delibera di indirizzo, contenente i principi e i criteri per demandare alla giunta l'attuazione della norma in esame, nel rispetto dei vincoli imposti dal legislatore nazionale e delle possibili integrazioni alla stessa legge[84] effettuate da parte delle leggi regionali, la stesura e l'approvazione del contenuto essenziale della convenzione di volta in volta stipulata

---

edilizio esistente. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) ed altre leggi regionali: "[…] Art. 51 bis (Usi temporanei). 1. Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di aree ed edifici dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati, mediante la realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali, il comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, l'utilizzazione temporanea di tali aree, edifici, o parti di essi, anche per usi, comunque previsti dalla normativa statale, in deroga al vigente strumento urbanistico. […]". A titolo esemplificativo, come attuazione dell'art. 23*quater*, d.P.R. 380/2001, cit., art. 16 – Usi temporanei, Comune Di Torino, AMBITO 16.34, Mirafiori – A "Zona Urbana di Trasformazione – Z.U.T." A.1, *Schema di convenzione piano esecutivo convenzionato (art. 43 L.R. n. 56/77 e s.m.i.) Unità Minime di Intervento A1-A2-A3*, disponibile online.

[82] Art. 4, c. 1, lett. j, l.r. Lombardia, n. 18/2019, cit.: "[…] Il comune nella convenzione può comunque definire le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie e indispensabili all'uso temporaneo proposto. Nell'ipotesi in cui le opere di cui al precedente periodo siano anche funzionali al successivo intervento di sviluppo di rigenerazione dell'area, il costo di tali opere può essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti per lo stesso intervento.

5. Sono fatte salve le indicazioni di legge, nonché quelle contenute nei piani territoriali di coordinamento (PTC) dei parchi e delle Riserve naturali regionali, previste per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004, e per gli immobili di valore monumentale. 6. È in ogni caso esclusa l'utilizzazione temporanea di area ed edifici, o parti di essi, come attrezzature religiose e sale giochi, sale scommesse e sale bingo."

[83] Art. 23*quater*, comma 7, T.U. Edilizia, cit.

[84] Art. 23*quater*, comma 8, T.U. Edilizia, cit.

saranno di competenza dell'organo esecutivo dell'ente, mentre, *a contrario*, in caso di mancanza di delibera di indirizzo, sarà lo stesso consiglio comunale a dover redigere ed approvare la convenzione, nel rispetto del riparto di funzioni e competenze fra gli organi istituzionali degli enti locali[85]. In ogni caso la decisione di concedere in utilizzazione temporanea un determinato bene o area urbana rientra nella piena discrezionalità dell'amministrazione pubblica, come affermato dalla giurisprudenza, configurando ancora una volta un ruolo centrale per l'ente locale nel procedimento di valorizzazione, recupero e riuso del patrimonio esistente[86].

Ciò premesso, per procedere alla ricostruzione del procedimento amministrativo per l'utilizzo dello strumento dell'uso temporaneo, occorrere prendere in considerazione una fase preliminare di pubblicità: per agevolare l'utilizzo dello strumento, l'amministrazione di riferimento dovrebbe procedere alla pubblicazione sui propri portali di appositi avvisi pubblici di manifestazione di interesse per informare i cittadini e i potenziali utilizzatori della presenza sul territorio di edifici e spazi dismessi e in stato di degrado e abbandono[87].

Al fine di predisporre tali avvisi o pubblicare segnalazioni, il compito preliminare dell'ente locale di riferimento dovrebbe essere quello di

---

[85] Art. 23*quater*, comma 7 T.U. Edilizia, cit.

[86] Il richiamo è alla sentenza del T.A.R. Veneto, sez. I, 8 marzo 2018, n. 273: nel caso richiamato, l'Associazione "Poveglia per tutti" ricorre per l'annullamento del provvedimento dell'Agenzia del Demanio recante il diniego dell'istanza per l'ottenimento in concessione sessennale a a canone agevolato (ex art. 9, d.P.R. 296/2005) di una porzione dell'isola di Poveglia per finalità di uso collettivo e messa in sicurezza. Il Tribunale afferma che La decisione di concedere in uso temporaneo per finalità di interesse pubblico o particolare rilevanza sociale i beni appartenenti al Demanio è discrezionale. La P.A: quindi non può prescindere dal preavviso di rigetto ex art. 10bis l. 241/1990, per consentire il contraddittorio, ma altresì deve motivare in maniera adeguata un eventuale diniego. Il semplice richiamo ad altre manifestazioni di interesse ricevute, oltre a quella dell'Associazione, non è sufficiente e non è logico poiché scelte di alienazione previa sdemanializzazione dell'area o di messa a bando per il rilascio della concessione non ostano, in alcun modo, alla concessione temporanea di una porzione dell'isola.

[87] A titolo esemplificativo, si consideri quanto previsto dal Comune di Pavia, dove, a seguito della deliberazione di Giunta Comunale del 9 luglio 2020, n. 196, con la pubblicazione di un "Avviso pubblico esplorativo per la raccolta e selezione di manifestazioni di interesse relativa al ri-uso temporaneo di immobili privati dismessi", proprio al fine di raccogliere proposte di utilizzazione temporanea e avviare percorsi di confronto tra i soggetti interessati e i proprietari degli immobili privati dismessi. Art. 16, l.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017, cit.

procedere ad una completa mappatura del territorio urbano di riferimento, al precipuo scopo di individuare tutti i beni e gli spazi - siano essi di particolare rilevanza culturale o meno - a disposizione per l'utilizzo temporaneo[88].

A tale proposito si era proposto di introdurre a livello nazionale una norma che imponesse ai comuni di perseguire i principi del riuso e della rigenerazione urbana proprio a partire dal censimento degli edifici e delle aree (dismesse non utilizzate o abbandonate) esistenti[89].

Attualmente la disposizione non è stata adottata, ma si può immaginare che, attraverso il censimento cui si è accennato, i comuni potrebbero verificare se le previsioni urbanistiche che comportano il mutamento dell'assetto urbano possano essere soddisfatte mediante tali interventi di rigenerazione.

Le informazioni ricavate, pubblicate poi in forma aggregata, aggiornata e visibile sui siti istituzionali dei comuni interessati, potrebbero consentire di perseguire al tempo stesso l'effettiva finalità di informazione e trasparenza per tutti i potenziali fruitori dell'uso temporaneo, rendendo altresì l'esecuzione di tale censimento un presupposto necessario e vincolante per eventuali modifiche degli stessi strumenti urbanistici di pianificazione[90].

---

[88] A titolo esemplificativo, si consideri quanto previsto dal bando pubblicato da IBC (Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali) per la Regione Emilia-Romagna avente ad oggetto "Avviso pubblico per la presentazione di progetti multidisciplinari per la mappatura e la rigenerazione culturale dei nove comuni della provincia di Modena coinvolti dal sisma 2012": il bando in questione era riferito, sulla base dell'art. 1, c. 2, lett. a) e b), l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017. Il tentativo di procedere ad effettuare lavori di tracciamento e mappatura del patrimonio immobiliare pubblico non è unicamente recente, si considerino, ad esempio "Rapporti annuali immobili", i quali presentano quanto comunicato annualmente dalle amministrazioni al Dipartimento del Tesoro (DT) in attuazione del progetto "Patrimonio della PA", relativo alla ricognizione annuale delle componenti dell'attivo delle amministrazioni pubbliche centrali e locali, ex art. 2, c. 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*. Ancora, si v. la *Relazione conclusiva della commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 1, 1988, 171 ss., di cui si dirà nel cap. IV, presieduta dal Prof. Sabino Cassese.

[89] Art. 4, c. 3, d.d.l. 1398, cit.

[90] L'art. 4, c. 3, d.d.l. 1398, cit., precisa ulteriormente che anche le regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui ancora si discute, debbano adottano disposizioni per l'esecuzione del censimento e del suo periodico aggiornamento, al fine di creare una banca di dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato,

Come si è detto, si prevede comunque necessaria la pubblicazione di un bando o di un avviso pubblico volto a coinvolgere i potenziali utilizzatori temporanei del bene, che presentano alla P.A. il loro progetto affinché possa esserne valutata la compatibilità[91].

Le caratteristiche del bando o dell'avviso pubblico dovrebbero essere strettamente correlate agli obiettivi che si intendono perseguire, valorizzando pertanto elementi di segno diverso caso per caso (capacità organizzativa, potenziale rigenerativo del progetto rispetto all'immobile…)[92].

Ulteriore precisazione, anche nel caso dell'uso temporaneo come già richiamato in tema di patti di collaborazione e cura dei beni comuni urbani, è relativa al ruolo della "cittadinanza attiva": possibili

disponibile per il recupero o il riuso. Si legge nella disposizione che, all'attuazione del comma in esame si debba provvedere "nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Inoltre, all'art. 4, c. 8, viene previsto anche un meccanismo quasi sanzionatorio a cui però, stando alla lettera della legge, non viene in alcun modo dato seguito, poiché si afferma che "I comuni segnalano annualmente al Prefetto, che raccoglie le segnalazioni in apposito registro, le proprietà fondiarie in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria nel quale sono lasciate dai proprietari, di arrecare danno al paesaggio, all'equilibrio del sistema idrogeomorfologico o ad attività produttive", senza però precisare cosa comporta la mancata attuazione della disposizione o, diversamente, la segnalazione al Prefetto. Sul consumo di suolo, si rinvia al cap. IV, par. 3, del presente lavoro. Anche da studi di monitoraggio sul *rating* di efficienza dei comuni italiani, emerge come "le informazioni sui progetti di rigenerazione urbana risultano molto generiche, per lo più non supportate da informazioni precise sulle singole iniziative, che, pertanto, non sono esaustive e fruibili. In secondo luogo, le informazioni disponibili non consentono, generalmente, di distinguere tra progetti di rigenerazione e quelli di semplice riqualificazione urbana, in cui gli immobili pubblici non vengono ripensati complessivamente per la comunità e non necessariamente dati in concessione ad associazioni civiche per finalità di interesse generale." e anche "Ciò significa che gli amministratori locali parlano di rigenerazione di immobili pubblici in disuso più di quanto, poi, fanno effettivamente al riguardo. Come emerge dalla figura precedente, per 48 Comuni del campione, distribuiti tra le diverse aree geografiche, l'indicatore risulta non rilevabile o valutabile con score minimo.", si v. P. CAPOROSSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità. Misurazione della capacità amministrativa pubblica tra efficienza, trasparenza e anticorruzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, 130.

[91] Di recente, con la deliberazione di Giunta Comunale del Comune di Pavia del 9 luglio 2020, n. 196, sono stati approvati gli indirizzi per l'attivazione di politiche urbane di riuso temporaneo di spazi ed immobili pubblici e privati finalizzate ad innescare processi virtuosi di sviluppo culturale, sociale ed economico della città, e all'attivazione delle procedure tecniche finalizzate a progetti di riuso temporaneo all'interno di immobili ed aree dismessi.

[92] Si consideri, a titolo esemplificativo, quanto pubblicato in merito al Progetto CRATERI – riattivazione dei luoghi dal sisma del 2012, in Regione Emilia-Romagna: il progetto, avviato nell'ottobre del 2019, ha avviato un processo di rigenerazione urbana e sociale anche sulla base della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, cit., disponibile online.

destinatari e gestori temporanei del bene o dello spazio pubblico sono anche i cittadini che, *uti singuli* oppure riuniti in formazioni sociali imprenditoriali o senza fini di lucro[93], si attivano per la cura e la rigenerazione dei beni degradati e dismessi[94].

Ricevuta la proposta progettuale di uso temporaneo, l'ente locale - alla luce delle indicazioni normative - seleziona le iniziative di rilevante interesse generale che favoriscano e potenzino il territorio sotto ogni profilo[95].

La selezione da parte della P.A. del soggetto aggiudicatario dell'uso temporaneo del bene o dello spazio pubblico alla presenza di più proponenti chiama in causa il tema della discrezionalità amministrativa e dei criteri di scelta da applicare nel caso di eventuale pluralità di domande di utilizzazione temporanea del bene: è stato sostenuto che la preferenza nella scelta del proponente potrebbe essere basata sulla

[93] Note sulla prevalenza del profilo del cittadino attivo: A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 140. In riferimento all'azione di associazioni e cooperative, nei *cases study* di utilizzo temporaneo di beni e spazi urbani sinora emersi e considerati, esse assumono spesso il ruolo di intermediari: con tale qualifica si intende l'associazione (o cooperativa, o O.N.G. o talvolta lo stesso ufficio pubblico) che si occupa di organizzare ed agevolare il processo di riuso temporaneo, gestendo il passaggio di informazioni, documenti e atti amministrativi. Si noti poi che nei casi di utilizzo temporaneo più complessi, è lo stesso intermediario che potrebbe addirittura farsi carico di fornire la garanzia giuridica necessaria, nella maggior parte dei casi una fideiussione, per la restituzione dello spazio affidato. Sull'organizzazione dei singoli in associazioni, si v. da ultimo R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 841-843.

[94] A ciò ben si ricollegano le riflessioni in tema di beni comuni, ossia i beni che, sottoposti al deterioramento, costituiscono patrimonio comune e si rivelano fondamentali per lo sviluppo della società, meritevoli di tutela anche per le generazioni future: per tutti A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., 140.

[95] Il legislatore regionale piemontese ha affermato recentemente, ad esempio, che uno dei principi fondamentali dell'attività del governo locale del territorio sia la promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, come qualità urbana e del costruito, guidando le politiche regionali e territoriali al potenziamento delle ricchezze locali e del patrimonio esistente: art. 1, l.r. Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16, *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*: "La priorità al riuso e la limitazione al consumo di suolo costituiscono criteri di premialità nei bandi di finanziamento di natura settoriale e a regia regionale relativi ad interventi che possono comportare impermeabilizzazione di suolo libero.".

questione relativa al maggior investimento proposto per la valorizzazione del bene oggetto dell'uso[96].

In ogni caso, nell'effettuare l'analisi delle proposte di uso temporaneo pervenute, la P.A. deve assumere come riferimento i criteri di indirizzo contenuti nella delibera consiliare che recepisce la norma nazionale e quella regionale adottata ad eventuale integrazione e specificazione della prima, anche in ragione delle peculiarità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale[97].

Effettuata la selezione, il procedimento amministrativo per l'utilizzo temporaneo di beni e spazi urbani si conclude con la stipula della convenzione, di cui sopra si è detto, tra il proprietario del bene o dello spazio, l'amministrazione pubblica - qualora il bene non sia di sua proprietà - e il soggetto utilizzatore[98], in attuazione della normativa

---

[96] Si rimanda al contributo giuridico al Progetto CRATERI, curato da P. CAPRIOTTI e E. DE CARO e basato sullo studio di alcune esperienze regionali del 2019. Si precisa che il criterio di preferenza illustrato pare aderire alla procedura di assegnazione in concessione in uso e in locazione di beni immobili appartenenti allo Stato, anche secondo quanto previsto dalla normativa del d.P.R. 13 settembre 2005, n. 295, *Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato*.

[97] Art. 23*quater*, comma 8, d.P.R.380/2001, cit.

[98] La negoziabilità delle scelte fra P.A. e privati in tema di pianificazione territoriale è un fenomeno risalente che si è manifestato in varie modalità sin dalla metà dell'Ottocento e, con svariati interventi del legislatore, ha consentito il progressivo emergere di forme di collaborazione fra il privato e il pubblico in merito alle trasformazioni territoriali. Lo stesso dicasi per la diffusione della prassi degli "scambi complessi", formalizzati variamente in documenti negoziali che, appunto, sono stati denominati, ad esempio, protocolli d'intesa, dichiarazioni di intenti o accordi quadro. La nomenclatura del provvedimento amministrativo "convenzione urbanistica" mantiene unicamente la denominazione come caratteristica comune alle convenzioni cui qui si fa riferimento. Infatti, la stipula di convenzioni urbanistiche e la diffusione dei modelli consensuali nel governo del territorio si fa risalire alla cosiddetta "urbanistica consensuale", un "modo di organizzarsi" dell'intero sistema verso modelli operativi che individuano proprio nel consenso la legittimazione del potere esercitato dall'amministrazione pubblica. Si rimanda a M.A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, cit., 628 ss.: si precisa, peraltro, che l'uso del termine "urbanistica consensuale" pare preferibile rispetto a quello di "urbanistica contrattata", proprio per il riferimento della seconda a forme di negoziazione o, addirittura, di vendita della pubblica funzione che presuppone, peraltro, un'assimilazione alla figura del "contratto", come inteso dal diritto civile. Il riferimento va, pertanto, nel caso della convenzione urbanistica, all'attività di pianificazione per accordi in funzione della cura di pubblici interessi o in attuazione di uno strumento urbanistico o nell'apportare varianti allo stesso, comunque nell'ottica della trasformazione del rapporto da una pianificazione autoritativa ad una condizionale, fondata "sull'uso di strumenti idonei a convogliare il consenso degli interessati verso la cura degli interessi pubblici, perequativi o infrastrutturali, legati al piano.", *ibidem*, 632 e anche M.A. QUAGLIA, *Il contenuto della proprietà e la pianificazione mediante accordi*, in *Riv. giur.*

sugli accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento amministrativo[99].

Sulla base del contenuto della recente introduzione normativa sugli usi temporanei, emerge tuttavia una distinzione tra l'uso temporaneo di beni privati o di proprietà pubblica.

Nel primo caso, infatti, il soggetto privato che dispone di un bene in stato di degrado o abbandono, nell'esercizio del suo diritto di proprietà, avrebbe facoltà di concederne autonomamente l'utilizzazione temporanea a favore di altro soggetto, secondo le norme del diritto privato.

La P.A., però, viene coinvolta in tale passaggio, e ciò avviene alla luce del fatto che l'uso temporaneo, così come esplicitato dalla normativa statale, implica una deroga alla destinazione d'uso impressa dallo strumento urbanistico vigente, perseguendo altresì finalità di rigenerazione urbana di un intero comparto territoriale[100].

---

dell'edilizia, fasc. 6, 2020, 505 ss. In tema di pronunce giurisprudenziali, sin dal 2007 la Corte di Cassazione aveva stabilito che la convenzione urbanistica diretta a "disciplinare il rilascio di concessioni edilizie e la realizzazione di opere di urbanizzazione costituisce una convenzione di lottizzazione, rientrante ra gli accordi sostitutivi del provvedimento [..]", per i quali si prevede giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Sia l'accordo transattivo e le eventuali varianti alla convenzione originaia sono considerati atti endoprocedimentali all'interno di un procedimento amministrativo complesso, involgendo situazion inerenti all'aspetto funzionale del rapporto, si v. Corte Cass., SS.UU., 20 novembre 2007, n. 24009, richiamata anche da F. GARRI, *Cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2010, 328.

[99] Art. 23*quater*, d.P.R. n. 380/2001, cit. È in quest'ottica, quindi, che si richiama il contesto all'interno del quale si colloca la disciplina degli accordi, ex art. 11, l. 241/1990, cit., integrativi o sostitutivi del provvedimento, i quali, nella loro progressiva evoluzione, hanno legittimato la possibilità, per le amministrazioni, di definire il contenuto discrezionale di un provvedimento o di sostituirlo, allargando la possibilità di stabilire mediante accordo anche una scelta discrezionale. Sugli accordi amministrativi fra P.A. e privati, si v.: G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in *Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2009, 691; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in, N. BASSI, *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 560-572.

[100] Art. 3, c. 1, T.U. Edilizia, cit., "Definizione degli interventi edilizi"; art. 23*ter*, *id.*, c. 1., "Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante": in tale articolo viene precisato che "Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa

Dunque, in tal caso, gli organi comunali, mediante deliberazione del consiglio e attuazione da parte della giunta, in conformità con le norme di legge anche di ordine igienico-sanitario, consentono al proprietario e all'utilizzatore privato, altrimenti impossibilitati, di agire in deroga alla destinazione d'uso stabilita dalla normativa urbanistica attuativa, indicando nella convenzione, previa verifica del rispetto della finalità di interesse pubblico, il bene oggetto dell'uso temporaneo, le sue caratteristiche, gli obblighi e i doveri delle parti, la durata dell'uso ed ogni altro aspetto rilevante.

Invece, nel caso in cui l'utilizzo temporaneo abbia ad oggetto un bene pubblico, la norma statale afferma che tale assegnazione al soggetto gestore deve avvenire "mediante procedure di evidenza pubblica"[101] e che, inoltre, in tali casi la convenzione debba specificare "le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi"[102].

Come riportato in dottrina[103], la nozione di evidenza pubblica riguarda essenzialmente la descrizione del procedimento amministrativo che sottostà alla procedura di individuazione della controparte da parte della P.A. nella sua attività di diritto privato, e, nel contenuto, fa in particolare riferimento all'obbligo dell'amministrazione di esternare l'*iter* logico da essa seguito per giungere alla scelta, nel rispetto dei fondamentali principi di imparzialità, trasparenza, perseguimento dell'interesse pubblico, ma anche tutela degli interessi del singolo, mediante la possibilità di rivolgersi al giudice amministrativo e di ottenere il sindacato sugli atti[104].

Ciò è stato affermato in riferimento alla scelta del contraente privato nell'ambito dell'attività contrattuale della P.A., ma l'evidenza pubblica in quanto tale potrebbe altresì riferirsi soltanto ad una fattispecie

---

categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale."

[101] Art. 23*quater*, comma 6, T.U. Edilizia, cit.

[102] Art. 23*quater*, comma 6, *ibidem*.

[103] E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014, 573.

[104] F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2004, 663, l'evidenza pubblica si basa sulla "[…] necessità di superare la reciproca irriducibilità degli interessi che costituiscono l'oggetto del regolamento contrattuale".

procedimentale che consenta di manifestare con pubblico rilievo le ragioni sottese alla scelta del soggetto privato con il quale stipulare l'atto da parte dell'amministrazione.

Se, dunque, il procedimento ad evidenza pubblica è stato definito come quello che - nell'ambito del diritto pubblico - sostituisce lo spazio lasciato alla libera autonomia delle parti nelle negoziazioni private[105] chiamando in causa l'attività contrattuale della P.A., nel caso dell'uso temporaneo dei beni pubblici, invece, sebbene si configuri questa dovuta pubblicità dell'*iter* seguito per giungere alla selezione del migliore progetto di utilizzazione del bene, l'atto conclusivo stipulato è una convenzione, il cui contenuto, quindi, non è unilateralmente determinato.

Si può concludere con il ritenere che non necessariamente il procedimento per consentire l'uso temporaneo di un bene pubblico debba essere una gara, sebbene la P.A. abbia il compito di rispettare i principi cardine dell'azione amministrativa in tema di pubblicità, trasparenza e imparzialità dell'agire, anche perché la finalità dello strumento medesimo è proprio quella di configurarsi come soluzione agevole e facilmente applicabile in tempistiche brevi, come detto previa deliberazione da parte degli organi istituzionali dell'ente e nel rispetto del carattere pubblico dell'azione amministrativa nello svolgimento delle sue funzioni[106].

---

[105] F. LEDDA, *Il problema del contratto*, in ID., in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2002, 49-50; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano, 1996, 49 e ss.

[106] In quanto pubblico, il bene disporrebbe soltanto di un valore d'uso, con il provvedimento concessorio entrerebbe, invece, a far parte di un processo produttivo, incentrato sul profitto al proprietario, senza però trascurare il tema sia del perseguimento del pubblico interesse sia della caratteristica del bene di essere posto "al servizio" dei singoli soggetti, B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, cit., 3, che richiama D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2005, 24 ss. e V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, II, Monduzzi, Milano, 219 ss. Inoltre, si richiama T.A.R. Liguria, 10 gennaio 2014, n. 67 e Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, che ha affermato che il discrimine tra l'utilizzo o meno della procedura ad evidenza pubblica sia dovuto alla rilevanza economica del bene ed alla sua destinazione: pertanto, se l'immobile che viene concesso non è destinato allo sfruttamento economico, il suo affidamento rientra nei poteri domenicali dell'ente pubblico, il quale deve pur sempre seguire i principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, etc., G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale:*

Ulteriore elemento cui porre attenzione è quello relativo al riparto di responsabilità fra il proprietario, ovverosia l'ente nel caso dell'uso temporaneo di beni pubblici, e il gestore: le ragioni di mancanza di sicurezza dettate dallo stato di degrado dell'immobile o dello spazio oggetto dell'uso temporaneo, che necessitavano anche di un adeguamento della disciplina in materia di responsabilità e *risk management*, hanno determinato, in taluni casi, il mancato consenso alla sperimentazione dell'uso temporaneo da parte del comune[107].

Il passaggio del rischio in tema di responsabilità dell'utilizzatore e del proprietario, però, così come il ragionamento relativo all'eventuale profitto del gestore temporaneo, sono senz'altro temi che vanno rapportati al caso particolare, facendo riferimento di volta in volta alle disposizioni regolamentari del comune di riferimento[108].

---

l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 3, 2020, 191 ss.; sullo stesso tema, anche S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2020, 427 ss.

[107] D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, *Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro* e s.m.i.; M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, cit., 541. Data la profonda eterogeneità dei possibili interventi che dovrebbero essere esperiti per il corretto svolgersi dell'utilizzo temporaneo di uno spazio o di un edificio pubblico urbano in degrado o in disuso sono stati individuati dagli architetti e dagli urbanisti tre diversi livelli di interventi, zero, uno e due, ciascuno corrispondente ad un proprio livello di sicurezza. Qualità e costo delle opere di messa in sicurezza a carico dell'utilizzatore si concretizzano, dunque, nel 'livello 0' quando è previsto l'inserimento di arredi interni, esterni o allestimenti facilmente rimovibili, la rimozione di detriti e un minimo consolidamento strutturale; il 'livello 1', invece, prevede che la messa in sicurezza dei locali e degli spazi che ospitano l'uso temporaneo si articoli a partire dalle opere di urbanizzazione primaria (luce, elettricità, acqua e servizi igienici) e, infine, il 'livello 3' aggiunge ai precedenti l'installazione di strutture architettoniche leggere permanenti, ma indipendenti dalla struttura dell'edificio, v. www.temporiuso.org.

[108] Si consideri, a titolo esemplificativo, la procedura prevista in Piemonte per la concessione ad un'associazione senza fini di lucro dell'uso temporaneo di una porzione di comparto di un parco regionale per svolgimento di un evento artistico di promozione e valorizzazione dell'architettura. L'evento in questione costituisce un chiaro esempio di uso temporaneo poiché ha costituito "un'esperienza immersiva" di esplorazione urbana e architettonica, volta a sostenere la creatività artistica giovanile. L'Associazione ha così strutturato un'opera collettiva, prima nel suo genere e potenzialmente in grado di assurgere a modello innovativo di valorizzazione e promozione del patrimonio architettonico regionale. Posta tale premessa, si noti che la concessione è avvenuta tramite determina dirigenziale (Regione Piemonte, D.D. 28 ottobre 2019, n. 782, non soggetta agli obblighi di pubblicazione ex artt. 15, 23 e 26, d.lgs., 14 marzo 2013, n. 33), la quale ha precisato che in capo all'associazione era configurabile ogni profilo di responsabilità per eventuali danni provocati a cose o persone, sia durante l'evento che nel corso delle attività e operazioni preliminari e successive, ovvero alla regione stessa. In relazione ai profili di responsabilità civile evidenziati, l'associazione utilizzatrice temporanea ha stipulato polizza assicurativa con la Regione, in conformità con il documento adottato con deliberazione della

Sebbene ora disciplinato all'interno di una normativa nazionale, l'uso temporaneo pone le sue radici in una pratica emergente da parte della cittadinanza che ha richiesto, nella maggior parte dei casi, un riconoscimento più che una regolazione[109] ma, d'altra parte, va evidenziato il ruolo attivo dell'amministrazione nel rendere partecipe la collettività delle potenzialità di intervento nel territorio in cui essa risiedono e, soprattutto, delle modalità con le quali intervenire.

Tale prospettiva ha portato a rilevare l'apertura verso la cosiddetta "urbanistica di quarta generazione[110]", di cui l'introduzione sistematica e legittimata della pratica dell'uso temporaneo sui territori è un esempio emblematico, a prescindere dalla denominazione con la quale lo stesso viene indicato[111].

Nella discrezionalità del legislatore regionale, nelle disposizioni adottate sono state inserite talune differenti particolarità, come ad esempio, nel caso della regione Veneto. In tale contesto, si afferma che l'uso temporaneo di volumi dismessi o inutilizzati ubicati in zona diversa da quella agricola è consentito da parte dell'ente comunale con esclusione di ogni uso ricettivo e, nel tentativo di definire le funzioni prioritarie tipiche del riuso temporaneo, il legislatore del Veneto ha indicato, ad esempio, quattro generiche categorie di attività che possono rientrare nell'alveo dello strumento: il lavoro di prossimità, la creatività e la cultura, il gioco e il movimento e le nature urbane[112].

Giunta Regionale, 22 marzo 2019, n. 7-8572, *Disposizioni per gli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per l'uso strumentale e precario e per la riproduzione di beni culturali di proprietà della Regione Piemonte, ai sensi degli articoli 107 e seguenti del D.Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii.*

[109] Il riferimento è alla piattaforma dell'Osservatorio Riuso, gestita dalla Direzione Generale Arte e Architettura contemporanee e Periferie urbane (MiBAC) e disponibile online; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il significato formale dell'ideale del "governo delle leggi) (rule of law)*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2001, 29-54.

[110] P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei Piani*, relazione dell'intervento al XX Convegno AIDU, *La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggio e centri storici*, Udine, 29-30 settembre 2017; T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 81 ss.; B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari, 2007, 12.

[111] Nel caso dell'art. 8, c.1, l.r. Veneto, n. 14/2017, cit., l'uso temporaneo prende il nome di "riuso".

[112] Art. 8, c.1-4, l.r. Veneto, n. 14/2017, cit. Anche in questo caso, si era stabilito a livello regionale che l'autorizzazione provenisse da parte del Comune, previa proposta presentata da parte dei soggetti aventi titolo, con deliberazione che precisasse: il

4. Prospettive e criticità dell'uso temporaneo come strumento urbanistico di rigenerazione. L'elemento della temporaneità e la possibilità di utilizzo del bene o dello spazio in deroga alla destinazione d'uso del piano.

Diversi sono gli spunti di riflessione e le criticità che pone l'introduzione di una norma volta a disciplinare la possibilità di riutilizzare, anche per impieghi diversi, un bene o uno spazio per un determinato lasso di tempo con il fine di avviarne la rigenerazione.

Anzitutto, una prima problematica è relativa proprio al riparto delle competenze previste per la disciplina dello strumento stesso: a tal fine, pare utile considerare quanto accaduto in riferimento alla normativa adottata in tema di destinazioni d'uso temporanee all'interno della regione Piemonte[113].

La regione ha adottato una norma che prevedeva, fra il resto, l'inserimento di un nuovo articolo all'interno di una legge di modifica della normativa urbanistica regionale relativa alla tutela ed uso del suolo. Tale articolo ha previsto la possibilità per il comune di permettere l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per "usi diversi" da quelli consentiti.

La norma è stata in seguito impugnata presso la Corte costituzionale per alcuni possibili profili di illegittimità, e il processo è stato infine

nuovo utilizzo dello spazio ammesso, nel rispetto delle normative in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro, di tutela della salute, dell'incolumità pubblica, delle norme igienico-sanitarie e dell'ordine pubblico; i divieti relativi alle modalità d'uso non previste dal progetto e che potessero generare conflitto o pericolo sociale, nonché disturbo agli insediamenti circostanti e, infine, anche la sanzione di sospensione immediata dell'autorizzazione all'utilizzo temporaneo in caso di mancato rispetto dei divieti stabiliti. Si v. anche Comune di Verona, *Verona 2030. Documento metodologico: rigenerazione urbana diffusa, riqualificazione urbana e ambientale, usi temporanei*. *Per un nuovo ciclo di trasformazioni a partire dalla riqualificazione urbana*, disponibile online, 5.

[113] Art. 79, l.r. Piemonte, n. 13/2020, cit.: tale articolo avrebbe previsto l'introduzione dell'art. 8*bis*, rubricato "Destinazioni d'uso temporanee" nella legge regionale 8 luglio 1999, n. 19, *Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).*

dichiarato estinto in riferimento a taluni vizi sollevati, tra cui proprio quello in tema di usi temporanei[114].

Sostanzialmente, i motivi di ricorso a cui poi si è rinunciato vertevano tutti sul fatto che tramite la previsione del nuovo strumento di uso temporaneo si sarebbe verificata un'interferenza con le definizioni degli interventi edilizi, disciplinate all'interno del Testo unico del 2001, quindi in una normativa statale[115].

In particolare, due sarebbero state le possibili violazioni della competenza concorrente Stato-Regioni in relazione al governo del territorio riferibili alla disciplina di cui si tratta: da un lato, infatti, la regione Piemonte avrebbe previsto l'introduzione, sul solo territorio regionale, di una nuova e autonoma tipologia di intervento edilizio al di fuori di quanto già stabilito dalla normativa nazionale mentre, dall'altro, avrebbe consentito l'attuazione dei mutamenti temporanei di destinazione d'uso con l'applicazione di uno degli interventi previsti, fossero stati anche solo di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Ciò avrebbe portato a non tenere conto dei limiti imposti dalla normativa statale, che configura il mutamento di destinazione d'uso

---

[114] Art. 79, l.r. Piemonte, n. 13/2020, cit., impugnato, fra il resto, con ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 31 luglio 2020, n. 64, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (G.U. 23 settembre 2020, n. 39). La sentenza cui si fa riferimento è Corte Cost., n. 151/2021, cit.

[115] Art. 3, T.U. Edilizia, cit.: tale articolo è definitorio e richiama in elenco le tipologie di intervento edilizio, in particolare: interventi di manutenzione ordinaria (riguardanti opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti); interventi di manutenzione straordinaria (opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici e realizzare o integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici senza alterare la volumetria complessiva degli edifici o senza comportare modifiche delle destinazioni di uso); interventi di restauro e di risanamento conservativo (che consentono anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi); interventi di ristrutturazione edilizia (in cui sono ricompresi gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diverse caratteristiche, o nel casi stabiliti dalla legge e dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana); interventi di nuova costruzione (quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti, con una elencazione di sottocategorie); interventi di ristrutturazione urbanistica (rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi). Come noto, nell'articolo riportato in sintesi, si ricorda che tali definizioni prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

come un effetto, una conseguenza, degli interventi edilizi tipizzati, escludendo proprio quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria[116].
Sempre relativamente al mutamento della destinazione d'uso ("dell'immobile", si precisava nel ricorso depositato in Corte costituzionale), veniva rilevata la mancanza di limiti imposti dal legislatore alle modifiche apportabili alla precedente destinazione d'uso, precisandone solo il fatto che l'uso temporaneo non ne comporta il mutamento.
Si era rilevato che la disposizione censurata pareva ammettere usi temporanei con mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, comportando problemi di compatibilità anche con un altro ambito di applicazione della norma nazionale prevista dal Testo unico edilizia: le opere temporanee[117].
Il legislatore statale ha precisato che, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni a tutela dei beni culturali e del paesaggio, possono essere attuate senza titolo abilitativo le opere stagionali e quelle dirette a "soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee" [118].
Con tale locuzione si fa riferimento ad opere destinate ad essere rimosse al cessare della temporanea attività[119], mentre la norma censurata avrebbe lasciato intendere la possibilità per il comune di legittimare

[116] Ex. art. 3, c. 1, lett. a) e b), T.U. Edilizia, cit.
[117] Art. 6, c. 1, lett. e*bis*), T.U. Edilizia, cit. A tale proposito, si noti che anche l'art. 51*bis*, c. 4, l.r. Lombardia, n. 12/2005, cit., ha previsto che: "L'uso temporaneo non comporta la corresponsione da parte del richiedente di aree per servizi, non comporta il mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari e non è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 51.", escludendo di fatto la disciplina degli usi temporanei dall'ambito di applicazione della normativa sul mutamento di destinazione d'uso.
[118] Art. 6, c. 1, lett. e*bis*), T.U. Edilizia, cit.
[119] "[…] e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale […]", ex. art. 6, c. 1, lett. e*bis*), T.U. Edilizia, cit.

l'utilizzazione temporanea di immobili o parti di essi per usi diversi da quelli consentiti dalle prescrizioni urbanistiche vigenti, con l'unico limite di non compromissione delle finalità perseguite dalle destinazioni prevalenti previste dal P.R.G., di nuovo non rispettando il riparto di competenza fra lo stato e le regioni[120].

La pratica degli usi temporanei è stata però agevolata, si è già detto, con l'entrata in vigore della normativa nazionale ad integrazione del Testo unico edilizia, nella quale è stato non solo previsto l'uso temporaneo, ma viene precisato espressamente anche che esso non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate[121].

Allora, le stesse opere potrebbero non solo essere mantenute, ma il loro costo conseguentemente scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti per lo stesso intervento.

Se, come emerge dalla lettura della norma, l'uso temporaneo delle aree e degli immobili individuati è applicabile anche in deroga alla destinazione d'uso impressa, lo spazio oggetto di uso temporaneo - identificato dagli urbanisti come "spazio post-it" [122] - diventerebbe un'area potenzialmente in grado di assumere funzioni e destinazioni d'uso differenti e non esclusive, diversamente da quanto previsto nei piani urbanistici che, per loro stessa definizione, perseguono la finalità

[120] "È fatto salvo il successivo adeguamento degli strumenti urbanistici nel caso in cui le destinazioni d'uso temporanee diventino stabili, verificando la dotazione degli standard urbanistici.", ex art. 79, l.r. Piemonte, n. 13/2020, cit. Come riportato, la Corte Cost., sent. 151/2021, ha dichiarato estinto il processo relativamente a tale questione, rispetto alla quale la Regione Piemonte aveva sostenuto che era necessario tener conto che "la norma regionale impugnata non avrebbe spiegato alcun effetto nel periodo di vigenza del precedente parametro interposto – come attestato nella nota della Direzione regionale ambiente, energia e territorio del 1marzo 2021 – […]". Pertanto, la Regione ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 79 della l.r Piemonte, 13/2020, cit., venisse dichiarata non fondata o, comunque, inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse del Governo, alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo di riferimento.

[121] La stipula della convenzione, infatti, costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, ex art. 23*quater*, T.U. Edilizia, cit., introdotto dall'art. 10, c. 1. lett. m-bis), d.l. n. 76/2020, cit.

[122] Tale definizione appartiene agli architetti e agli urbanisti, che si riferiscono, con tale dizione, ad uno spazio della città che possa adattarsi a differenti attività e funzioni, modificando la propria destinazione d'uso.

dell'ordinato assetto del territorio urbano fissando entro le categorie urbanistiche residenziale, turistico ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale i possibili margini di utilizzo delle diverse aree[123].
Al di là, dunque, della rinuncia al ricorso per illegittimità della norma regionale piemontese con annessa dichiarazione di estinzione del processo da parte della Corte costituzionale, ciò che preme sottolineare anche in rapporto alla disposizione nazionale è proprio la finalità con la quale è stata introdotta la possibilità di conferire ad un'area una destinazione d'uso temporanea: quella di consentire una sperimentazione per l'attribuzione di una nuova destinazione d'uso ad un immobile o uno spazio pubblico o privato che, qualora andasse a buon fine, costituirebbe poi il punto di avvio per la procedura di mutamento di destinazione d'uso[124].
Posta l'attenzione al riparto di competenze nella regolamentazione degli usi temporanei, ulteriori elementi su cui ragionare sono la particolarità dell'uso "in precario", ossia la sua temporaneità, e la caratteristica propria dell'agire in deroga alla destinazione d'uso, senza però provocarne il mutamento.
Entrambi questi aspetti trovano regolazione all'interno della convenzione che disciplina l'uso temporaneo.
In riferimento alla temporaneità, alla durata dell'uso in sostanza, nella normativa nazionale analizzata si stabilisce che le mensilità previste per il riuso, anche se prorogabili, sono comunque disciplinate dalla fissazione di termini e condizioni.
Ad esempio, nel caso della legge regionale veneta, si è stabilito che il termine per l'utilizzo temporaneo non possa in ogni caso essere complessivamente superiore a cinque anni e che vada precisato nella

[123] G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2004; art. 23*ter*, T.U. Edilizia, cit.
[124] A partire dalla SCIA e a seguire, con il relativo procedimento amministrativo. Si ricorda però che il legislatore ha comunque previsto la possibilità di utilizzare lo strumento dell'uso temporaneo solo su immobili "legittimamente esistenti" e il riferimento è al noto fenomeno dell'abusivismo edilizio, cfr. da ultimo M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 3, 2019, 855 ss.

delibera avente ad oggetto l'autorizzazione al riuso[125]; la regione Emilia-Romagna demanda invece al regolamento edilizio la disciplina degli usi temporanei e al consiglio comunale l'approvazione della convenzione senza fissare una precisa durata, affermando che è essa stessa a dover regolare anche le cause di decadenza per gravi motivi dall'assegnazione temporanea di immobili e spazi urbani[126]; la normativa piemontese ha viceversa stabilito il termine di tre anni prorogabili di altri due come durata massima per l'uso temporaneo[127].

In ogni caso, sono da evitare fenomeni di cattiva amministrazione nella degenerazione della prassi e il riferimentova ai regolamenti comunali che, nel rispetto della normativa nazionale, disciplinano le regole relative all'utilizzo collettivo dei beni pubblici urbani o la fruizione collettiva di beni privati (a rilevanza collettiva)[128].

Del pari, occorre considerare gli usi temporanei, come tutti gli altri strumenti giuridici che incidono sull'assetto del territorio, si innestano su aree oggetto di norme e regole urbanistiche ed edilizie preesistenti: il tessuto urbano oggetto della rigenerazione o, comunque, interessato dall'esperienza di uso temporaneo, sia esso situato all'interno o all'esterno del centro abitato, si trova quindi già assoggettato a prescrizioni di piano oppure direttamente discendente da vincoli puntuali[129].

---

[125] Art. 8, c. 4, lett c), l.r. Veneto, n. 14/2017, cit.

[126] Art. 16, c. 4, l.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017, cit.

[127] Art. 79 della l.r Piemonte, 13/2020, cit., come previsto dall'art.51*bis*, l.r. Lombardia, n. 12/2005, cit., inserito dall'art. 4, c. 1, lett. j), l.r. Lombardia n. 18/2019, cit.

[128] R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà,* cit., 847. A titolo di esempio, Comune di Torino, *Regolamento per la concessione dei beni immobili comunali ad enti ed associazioni*, n. 214, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 6 giugno 1995 (mecc. 9503348/08) esecutiva dal 3 luglio 1995, modificato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 16 febbraio 1998 (mecc. 9800120/08) esecutiva dal 23 marzo 1998, ma anche, in riferimento alla disciplina del patto di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, più di recente, Comune di Torino, Regolamento per il governo dei bei comuni urbani nella Città di Torino, n. 391, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019 (n. mecc. 2019 01609/070), entrato in vigore il 16 gennaio 2020, che sostituisce il precedente Regolamento n. 375.

[129] A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Riconoscere la rigenerazione*, cit., 48.

In particolare, è il P.R.G. ad indicare la divisione del territorio in zone, ciascuna delle quali deve essere determinata da vincoli e caratteri specifici, che circoscrivono l'alveo delle possibilità di azione sull'area e di utilizzo della stessa per i cittadini[130].

Come si è detto, l'impiego del bene o dello spazio in deroga alla destinazione d'uso originariamente imposta trovano sintesi e regolazione all'interno della convenzione che viene stipulata.

La particolarità della convenzione che stabilisce e regola gli aspetti dell'uso temporaneo su quel determinato bene o spazio è quella per cui i contenuti vanno stabiliti di volta in volta, sulla base del caso concreto ma, ad ogni modo, il consiglio comunale o la giunta, in fase di attuazione degli indirizzi del consiglio, deve specificarne gli indirizzi e i criteri.

Essi, dunque, devono essere elaborati con una certa flessibilità, specie in relazione alla durata, che a seconda del contenuto del progetto presentato per l'uso del bene o dell'area può variare, ma anche in relazione alle stesse possibilità di uso che essere impiegate.

Allo stesso modo, pertanto, si deve ragionare relativamente all'utilizzo in deroga alla destinazione d'uso e alla reversibilità degli ipotetici interventi sul bene o sull'area: nella convenzione va ipotizzato, in via ordinaria, l'obbligo di fare interventi reversibili, ma non è implicito che poi gli stessi non diventino un'anticipazione di quello che può accadere in una trasformazione definitiva.

Il mutamento di destinazione d'uso previsto dalla norma sugli usi temporanei indica però che esso debba essere circoscritto nel tempo e,

---

[130] Si noti che nel P.R.G. vanno indicate anche le aree riconosciute come patrimonio edilizio-urbanistico da rigenerare, ex art. 27 "Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente", l. 5 agosto 1978, *Norme per l'edilizia residenziale*, n. 457; per tutti P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., 44 ss.; a livello normativo, art. 7, l. 17 agosto 1942, *Legge urbanistica*, n. 1150 e s.m.i.; artt. 86/94, capi V-VI, Titolo II, L. 25 giugno 1865, *Espropriazioni per causa di utilità pubblica*, n. 2359; i piani urbanistici vengono anche definiti come "espressione della profonda crisi istituzionale e giuridica che attraversa l'ordinamento contemporaneo", essi sono "frutto di una continua giustapposizione di normative molto differenziate" ma risentono della mancanza di una "rielaborazione dell'assetto complessivo" del quadro del governo del territorio, v. R. LA BARBERA, voce *Piani urbanistici*, in S. CASSESE (dir. da), *Diz. di Dir. Pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, 4290.

pertanto, non rilevante: qualora, al contrario, il mutamento di destinazione d'uso possegga la caratteristica della rilevanza, è necessario il rilascio da parte del comune del titolo edilizio abilitativo, ossia il permesso di costruire[131].

In particolare, il mutamento di destinazione d'uso è identificato come rilevante qualora sia una forma di utilizzo diversa dall'originaria, anche se in assenza di opere edilizie di qualunque tipo, ma che comporti l'assegnazione del bene ad un'altra categoria funzionale, denotando per ciò solo una trasformazione urbanistico-edilizia che modifica il carico urbanistico nella zona di riferimento[132].

Qualora il tempo consentito per l'utilizzo temporaneo arrivi a decadenza, sarà compito della P.A. verificare se effettivamente quell'uso debba essere rimosso per avviare, ad esempio, una trasformazione definitiva che, in alcuni casi - essendo i beni o gli spazi collocati in zone urbanistiche in trasformazione - potrebbe addirittura prevedere la totale demolizione dell'edificio e la riedificazione di un altro con usi diversi.

In sostanza, però, ognuna delle ipotesi dimostra che il nucleo fondante della disciplina sull'uso temporaneo dei beni e degli spazi pubblici o privati è il progetto di "uso", inteso non solo come uso edilizio in senso

---

[131] Art. 23*ter*, T.U. Edilizia, cit., che disciplina il "Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante". A riprova della rilevanza del mutamento di destinazione d'uso solo se lo stesso faccia passare l'immobile da una categoria funzionale ad un'altra, vi è il fatto che la norma prevede, al comma 3, *a contrario*, che: "Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito."

[132] Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2021, n. 534. La trasformazione urbanistico-edilizia causa e richiede un controllo pubblico "a monte", N. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia e il problematico raccordo sistematico della nuova* – rectius: *ulteriore* – *disciplina statale del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante nell'ordinamento di settore*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 2, 2020, 173 ss. A tale proposito si richiama anche l'intervento della Corte Costituzionale (Corte Cost., 5 aprile 2018, n. 68), la quale ha statuito sulla possibilità che il comma 3 dell'art. 23*ter*, T.U. Edilizia, cit., lascia alle Regioni di poter prevedere con legge una diversa definizione del mutamento rilevante di destinazione d'uso affermando che, in realtà, la norma in questione è inderogabile, in primo luogo poiché afferente ad una materia, quale quella del governo del territorio, di competenza concorrente Stato-Regioni, in cui sono le seconde a doversi conformare ai principi posti dalla normativa statale, e anche perché l'art. 23*ter* è di natura conformativa.

stretto, ma anche come dimostrazione dell'interesse pubblico alla riqualificazione di quell'intero comparto urbano[133].

Rispetto, poi, all'utilizzo del bene in deroga alle destinazioni d'uso, occorre distinguere ancora fra destinazioni d'uso ammesse dal P.R.G. (e in tali casi il problema si riduce al cambio di destinazione d'uso edilizio), e destinazioni d'uso non ammesse, per le quali si renderebbe necessaria, poi, un'eventuale necessità di variante urbanistica.

L'uso temporaneo può presentare ambiguità operative anche se analizzato dal punto di vista degli obblighi di pagamento: nella normativa recentemente introdotta non si fa riferimento a tale aspetto, ma si rileva che il privato aveva già la possibilità effettuare un uso temporaneo o perpetuo di un edificio mediante le norme che disciplinano gli interventi edilizi derogatori al P.R.G.

Quanto affermato richiama lo strumento del permesso di costruire in deroga, previsto dal Decreto Sviluppo del 2011 e già in precedenza richiamato[134]: da un certo punto di vista, i permessi di costruire in deroga possono qualificarsi come forme di usi temporanei - poiché si pongono in deroga alle destinazioni urbanistiche con paletti invalicabili - ma di fatto non costituiscono deroga per periodi temporalmente stabiliti, bensì finché non viene compiuto l'intervento successivo, ossia sino alla variante successiva[135].

---

[133] Art. 23*quater*, c. 2, T.U. Edilizia, cit., che afferma: "L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1."

[134] Art. 5 del d.l. n. 70/2011, cit., prevede che il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, ex art. 14, d.P.R. n. 380/2001, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili e complementari.

[135] Relativamente al rilascio del permesso di costruire in deroga sono sorti problemi interpretativi rispetto al rapporto fra tale autorizzazione e i suoi presupposti: il Consiglio di Stato ha infatti affermato di recente che nella normativa vigente non è previsto che siano le condizioni di degrado dell'immobile a qualificare l'area come degradata ai sensi di legge, ma, al contrario, sono le condizioni di degrado dell'area urbana nel cui contesto sorge l'immobile a consentire l'adozione del permesso di costruire in deroga in relazione ad un immobile dismesso o da dismettere. A ciò consegue che "il giudizio di un'area urbana come degradata – che certamente costituisce un elemento valutabile in sede dell'esercizio della discrezionalità tecnica – non può in ogni caso risolversi nella mera individuazione delle condizioni degradate

Per contro, quindi, l'utilizzo dello strumento dell'uso temporaneo dovrebbe essere potenziato maggiormente nelle more dell'attuazione del PRG[136].

Il tema del rapporto fra l'uso temporaneo di un bene o di uno spazio urbano e quello della conformità o deroga dell'attività da svolgersi rispetto alla destinazione d'uso imposta non sembra quindi, sul piano pratico, di così agevole soluzione.

Come anticipato, nel momento iniziale della sua diffusione, l'uso temporaneo si era configurato come un uso informale, sviluppatosi prevalentemente al di fuori delle regole e delle prescrizioni della tradizionale pianificazione urbana, proprio per la sua *ratio* stessa, facendo salvo il successivo adeguamento degli strumenti urbanistici nel

---

di un singolo edificio, per quanto di vaste dimensioni, a prescindere dal contesto in cui lo stesso è inserito, Cons. Stato, sez. IV, n. 1342-2021, cit.

[136] Per un'applicazione pratica della norma sugli usi temporanei, si rimanda allo Schema di convenzione per un Piano Esecutivo Convenzionato, Comune di Torino, AMBITO 16.34 Mirafiori – A "Zona Urbana di Trasformazione – Z.U.T.", al cui art. 16 si prevede che: "In considerazione della complessità della trasformazione e dell'articolazione temporale conseguente, nelle more della trasformazione definitiva, tenuto conto del percorso avviato da TNE S.p.A. con il Concorso Internazionale "MRF – Idee per il riuso delle ex aree industriali Mirafiori a Torino", la Città potrà consentire, in coerenza con l'art. 23-quater del D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., l'utilizzazione temporanea (temporary use), in tutto o in parte, degli edifici dismessi e delle aree in disuso, sia di proprietà privata che da cedere e/o assoggettare all'uso pubblico, per usi diversi da quelli previsti dallo Strumento Urbanistico Esecutivo. La Città valuterà proposte di insediamento temporaneo (temporary use) da presentare all'Assessorato competente per materia in base agli usi ipotizzati, che in via preliminare valuterà le proposte sulla base della coerenza delle stesse con le politiche di competenza e in base agli indirizzi di seguito descritti. […] Sulla base dei criteri ed indirizzi approvati dal Consiglio Comunale, l'uso temporaneo di aree e fabbricati nelle more della trasformazione prevista, non costituisce cambio della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate. L'uso temporaneo dovrà essere disciplinato da apposita Convenzione, con schema da approvarsi con deliberazione della Giunta Comunale. In assenza dell'atto consiliare sopra richiamato che approva i criteri e gli indirizzi per l'utilizzo temporaneo, qualora le destinazioni d'uso previste non siano conformi a quelle vigenti per l'area, lo schema di convenzione dovrà essere approvato con deliberazione del Consiglio Comunale. La Convenzione dovrà esplicitare il progetto di uso temporaneo, evidenziandone la coerenza con le finalità sopra descritte; regolare le modalità di utilizzo e gestione dello stesso, degli immobili e delle aree; garantire la verifica di compatibilità sotto il profilo ambientale, acustico e idrogeologico ed il rispetto dei requisiti igienico sanitari e di sicurezza; stabilire sia la durata dell'uso temporaneo, che dovrà essere rapportata al progetto proposto, agli interventi previsti ed al rispetto delle scadenze stabilite dallo Strumento Urbanistico Esecutivo, sia le eventuali modalità di proroga. Dovranno, inoltre, essere determinate le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche di eventuale ripristino alla scadenza della convenzione per l'uso temporaneo per le parti in contrasto con il progetto definitivo di trasformazione previsto dal P.E.C., le garanzie fideiussorie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali. […]".

caso in cui le destinazioni d'uso temporanee diventassero stabili, sempre previa verifica della dotazione degli standard urbanistici.

Naturalmente, il rispetto delle disposizioni del piano paesaggistico regionale, gerarchicamente sovraordinato, nonché dei piani d'area dei parchi e delle riserve naturali regionali, previste sempre per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela, è requisito indispensabile per il corretto utilizzo dello strumento, così come l'inserimento di previsioni relative all'applicazione delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza[137].

In una prospettiva di evoluzione dello strumento dell'uso temporaneo, dunque, potrebbe incentivarsi la prospettazione di una minore vincolatezza delle destinazioni d'uso nel caso di porzioni di territorio da rigenerare, bonificare o trasformare, al fine di consentire l'effettivo utilizzo temporaneo dell'area interessata, anche qualora l'attività circoscritta nel tempo non fosse propriamente conforme alla destinazione d'uso imposta dal piano, programma o variante urbanistica in corso di validità[138].

Il dibattito sul punto implica, in sostanza, la possibilità di introdurre destinazioni d'uso miste all'interno degli strumenti urbanistici: la disciplina delle funzioni urbane, affrontando le istanze di innovazione e integrazione che riguardano le modalità d'uso degli edifici e degli spazi, richiederebbe la previsione di norme di piano che prevedano una

---

[137] Ciò ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137."

[138] P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei Piani*, relazione dell'intervento al XX convegno AIDU, *La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggio e centri storici*, Udine, 29-30 settembre 2017; si v. inoltre, in riferimento alla disciplina del mutamento d'uso, l'art. 23, T.U. Edilizia e, per approfondimento, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, 1988 nel caso della richiamata disciplina degli orti urbani nel Comune di Torino, ad esempio, viene fatto esplicito riferimento al mantenimento della funzione ad uso pubblico dei terreni assegnati per l'orto urbano: in base alle destinazioni previste dagli strumenti urbanistici esistenti, l'area resta deputata all'uso pubblico (art. 3, c. 5, Regolamento n. 363, cit.). Si noti che, anche nel caso dell'uso temporaneo non sussiste l'intenzione di sottrarre lo spazio o il bene all'uso generale, bensì di migliorarlo ed implementarlo attraverso l'organizzazione di attività e una gestione efficace di un'area degradata o in disuso. A tal fine, pare utile prevedere anche possibili deroghe alla destinazione d'uso della porzione di territorio interessata, proprio per agevolare attività che possano incrementare l'utilizzo dello spazio/edificio da parte della popolazione, nonché il miglioramento delle condizioni dell'area stessa.

facilitazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti il mutamento della destinazione d'uso degli immobili.

In tal senso, e prevedendo la possibilità di consentire l'utilizzo di tutta la superficie costruita, si sosterrebbe la realizzazione effettiva di mix funzionali integrando, all'interno del medesimo intervento, attività economiche, forme di produzione, servizi privati e residenza.

Il ragionamento rimanda alla disciplina della cosiddetta indifferenza funzionale, prevista come innovazione all'interno di taluni strumenti urbanistici di alcune città: essa stabilisce la possibile presenza di plurime destinazioni d'uso sul medesimo edificio o area, mediante l'individuazione di ambiti dedicati all'interno della città che favoriscono il recupero e il riutilizzo di ampie porzioni di territorio[139].

Inoltre, nell'ordinamento nazionale da tempo si è affermato che è facoltà dell'ente locale rendere i beni immobili di sua proprietà, destinati dal P.R.G. ad ospitare infrastrutture o all'esercizio di attività con finalità pubbliche, sociali, mutualistiche, assistenziali, culturali o di culto, oggetto di un contratto di locazione temporanea stipulato con soggetti pubblici o privati, da concludersi nelle more della trasformazione anche in deroga alla destinazione attribuitagli dal piano stesso[140]. Emerge qui anche un ulteriore elemento a sostegno di quanto già affermato, ossia della non necessità di svolgere mediante gara il procedimento per l'uso temporaneo: se in qualche modo si riconduce lo strumento giuridico in esame ad una locazione transitoria, secondo quanto previsto dalla direttiva europea in tema di concessioni "[…]

---

[139] Art. 73, *Regolamento Urbanistico Edilizio del Comune di Bologna*, che inserisce espressamente la possibilità di insediare usi temporanei in porzioni di territorio a destinazione d'uso mista, denominate "Ambiti di sostituzione (misti)". L'articolo menzionato richiama poi i criteri generali relativi agli usi sul territorio comunale e ciò implica che, anche nel caso di uso temporaneo, si intendono applicabili tutte le regole in tema di obiettivi, controlli, impatti e sostenibilità, ex art. 28 RUE Bologna, cit.; si noti anche l'art. 12, c. 5*bis*, *Regolamento Edilizio del Comune di Milano*, che espressamente fa riferimento alla possibilità di utilizzo temporaneo di aree ed edifici dismessi da parte dei proprietari con il conferimento di destinazioni d'uso e/o funzioni di cui al Catalogo dei Servizi del Piano dei Servizi del PGT, previo rispetto della normativa ambientale e sanitaria, tramite rilascio di un permesso di costruire convenzionato.

[140] Art. 27, c.19 – Disposizioni finanziarie per gli enti locali, l. 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*.

taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico […] non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore"[141].

In riferimento poi all'uso temporaneo di effettive porzioni di aree urbane, ciò implica procedimenti di rigenerazione e riqualificazione che si muovono su più larga scala.

L'obiettivo che si intende porre in evidenza anche al fine di razionalizzare ulteriormente la disciplina giuridica è, quindi, la possibilità di prevedere, all'interno degli strumenti di pianificazione (siano essi piani, programmi, varianti urbanistiche, accordi di programma o progetti di recupero), precise norme che consentano l'uso dello strumento sin qui esaminato nelle aree che man mano si collocano al centro di grandi progetti di rigenerazione, riqualificazione o miglioramento infrastrutturale[142].

È stato sostenuto che anche a livello giurisprudenziale paiono notarsi prospettive di apertura verso processi di riuso degli spazi, essenzialmente basati sul riconoscimento di "vocazioni diverse" [143] rispetto a quelle originali.

La giurisprudenza amministrativa si è infatti mostrata favorevole a facilitare il cambio di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, tenendo conto naturalmente dei numerosi risvolti

[141] Considerando n. 15, Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, n. 23, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

[142] Per tutti, progetto "Scali Milano" (http://www.scalimilano.vision), deliberazione del Consiglio Comunale, n. 44/2016, cit.; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Mulino, Bologna, 2017, 15; I. INTI, cit., 24.

[143] E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, cit., 33.

che tale mutamento manifesta nell'ambito della disciplina di tutela della proprietà, riconducendola quindi all'ordinamento civile, di competenza, si ricorda, esclusiva statale[144].

Un'ulteriore possibilità di incremento dell'utilizzo dello strumento dell'uso temporaneo, potrebbe configurarsi anche nella sua previsione già all'interno delle norme attuative di pianificazione, inserimento che lo renderebbe un effettivo strumento urbanistico esecutivo, non solo di pianificazione[145].

Dal momento che ogni area urbana è oggetto di una disciplina specifica il cui esito è il risultato di una serie di complesse valutazioni che compendiano, in una prospettiva di medio-lungo periodo, le esigenze abitative, paesaggistiche e commerciali connesse con quelle della collettività locale, è necessario che, in una realtà in progressivo e continuo cambiamento, lo strumento pianificatorio debba adattarsi al mutamento dell'interesse pubblico e delle modificazioni sociali, trasformando ove necessario, per questa stessa ragione, anche l'utilizzo dell'area stessa[146].

L'obiettivo che uno strumento urbanistico dovrebbe porsi è quello di programmare e integrare le diverse progettualità esistenti, come la progettazione di opere pubbliche, regolamentazione dei micro-interventi sia sugli edifici che sugli spazi aperti o il trattamento delle risorse energetiche e idriche, al fine di sviluppare interventi ripetibili e a basso livello di "complessità".

---

[144] E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE*, cit., 33 e, in particolare, il riferimento va a: Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2015, n. 1444.

[145] Il riferimento è all'art. 29, PUG Bologna, "Requisiti e parametri prestazionali integrativi degli edifici soggetti a flessibilità progettuale 1 Usi temporanei – In riferimento all'azione Azione 2.2e "Sperimentare nuove forme di gestione temporanea delle aree dismesse" di cui alla Disciplina del PUG […]" e al Progetto Speciale PRG, Comune di Torino, 4 dicembre 2019, "Temporary use (usi temporanei) Introdotti in tutte le aree e zone normative", presentazione disponibile online.

[146] Si v., ad esempio, il *POC Tematico "Darsena di città" – norme tecniche di attuazione*, approvato con Delibera del Consiglio Comunale di Ravenna, 5 febbraio 2015, n. 16834/7: nel Titolo IV, "Disposizioni transitorie e finali", al capo I, è stato disciplinato il *Sistema Usi – riusi temporanei*, che ha previsto finalità e ambiti di intervento, soggetti attuatori e modalità di intervento sul riuso di edifici e spazi aperti; P. PORTALURI, *La revoca degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 4, 2014, 190 ss.

Tale termine si rifà anzitutto ad una tipologia di intervento che sia gestibile in breve tempo ma che, fra il resto, possa prevedere usi "mutevoli" degli spazi, sia dal punto di vista funzionale che temporale[147].

[147] Tali ragionamenti sono stati sviluppati ed inseriti all'interno della documentazione e della strumentazione urbanistica della città di Milano. In particolare, si v. il documento di piano, *Milano2030. Visione, costruzione, strategie, spazi*, Piano di Governo del Territorio (PGT), comprensivo del Documento di Piano, delle varianti del Piano dei Servizi, del Piano per le Attrezzature Religiose e del Piano delle Regole, corredato dal nuovo studio geologico, approvato dal Consiglio comunale di Milano,14/10/2019. Tale documento afferma che: "Per contrastare fenomeni di progressivo consumo dei suoli liberi, migliorare le condizioni di sicurezza dell'assetto idrogeologico, razionalizzare l'offerta edificatoria, valorizzare il capitale "fisso" esistente, infrastrutture e servizi pubblici, le trasformazioni si attueranno sempre più attraverso modalità di riuso, riciclo e rinnovamento. Un simile processo richiede di essere praticato in forma selettiva, attraverso interventi mirati a parti specifiche di città – costruita e non costruita – che presentano particolari condizioni di criticità, consentono di costruire specifiche relazioni con lo spazio metropolitano e offrono la possibilità di ottenere significative ricadute sugli spazi della città pubblica." Alla luce di quanto affermato, si accenna anche un'ulteriore tematica di approfondimento in relazione agli usi temporanei, posto che essi possono avere ad oggetto beni pubblici, privati e spazi urbani: le riflessioni svolte in tema di partenariato sociale. Il riferimento è all'art. 190, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e s.m.i., "Codice dei contratti pubblici". Il Codice prevede alcune norme relative alla gestione dei beni nell'interesse collettivo tra cui il baratto amministrativo, configurato nel 2014, come una misura di agevolazione della partecipazione cittadina per la riqualificazione del territorio, ex art. 24, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, e l. di conversione 11 novembre 2014, n. 164: i Comuni potessero definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli e associati, ma comunque individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possibili avrebbero riguardato pulizia, manutenzione e, più in generale, abbellimento di aree verdi, piazze o strade al fine di compiere un'operazione di valorizzazione di una limitata zona del territorio, urbano ed extraurbano. Tale affermazione di contesto si accompagnava alla previsione relativa alla possibile deliberazione comunale per la previsione di riduzioni o esenzioni da specifici tributi, per un periodo limitato, in relazione all'intervento e al tipo di attività attuata: con l'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici, il baratto amministrativo ha trovato collocazione in tema di partenariato pubblico-privato, utilizzabile anche dagli enti locali quale forma di contratto a titolo oneroso. Il baratto prevede che il Comune possa rivolgersi, direttamente e senza alcun tipo di confronto competitivo, a cittadini singoli o associati affinchè si assumano l'obbligazione di svolgere prestazioni (prima spontanee), contro rimborso dei soli costi "fissi e durevoli", se il servizio d'interesse generale, rientrante nei fini istituzionali dell'associazione, soddisfa esigenze di "solidarietà, efficienza economica e adeguatezza". Si v. sul baratto, fra gli altri, , A. CAUDURO, *Il baratto amministrativo tra partecipazione e detassazione locale*, in *Giustizia Insieme*, 2 novembre 2020, disponibile online; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., 841 ss.; S. VILLAMENA, *« Baratto amministrativo »: prime osservazioni*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1, 2016, 379 ss. Sul baratto amministrativo come strumento per la realizzazione della co-città, si rimanda anche a R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 61 ss. e *ivi* A. MANZIONE, *Dal baratto amministrativo e partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, 109. V. anche G. CAFIERO, *Il ruolo della pianificazione e programmazione su base territoriale e*

Secondo quanto illustrato, dunque, l'uso temporaneo ha trovato una collocazione normativa a livello nazionale mentre a livello regionale e comunale si è cercato di dare contezza della sua applicazione, tenendo anche conto che, proprio a causa dell'emergenza sanitaria, è stato necessario ripensare l'utilizzo dello spazio pubblico, potenziando le funzioni amministrative in chiave "resiliente"[148].

L'uso temporaneo si configura come una modalità di accompagnamento del bene alla rigenerazione, considerando comunque che di recente, sono stati introdotti nuovi strumenti per la rigenerazione dei beni in disuso e, più in generale, delle città, proprio a sottolineare la necessità di provvedere al miglioramento della qualità della vita e dell'aree urbane.

Uno degli strumenti, di cui già si è detto, è denominato piano di sviluppo, mediante il quale il legislatore ha inteso "favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo, nelle aree dismesse o in disuso, delle infrastrutture e dei beni immobili in disuso appartenenti alle amministrazioni pubbliche"[149], mentre altro strumento introdotto è costituito dai piani urbani integrati, inseriti nelle previsioni normative concernenti l'attuazione delle disposizioni contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[150].

Tali piani hanno l'obiettivo di favorire una migliore inclusione e ridurre le situazioni di degrado sociale, mediante la promozione della rigenerazione urbana con il recupero, ristrutturazione, rifunzionalizzazione ecosostenibile degli edifici e delle aree pubbliche, verso progetti di attuazione della *smart city*.

---

della "cittadinanza amministrativa" negli appalti pubblici per una maggiore efficienza del sistema Paese, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2016, 801 ss.

[148] Sia consentito rinviare a M. DEMICHELIS, *Innovazioni nell'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, in *DPCE online*, 2/2020, 2463-2487.

[149] Art. 1, c. 146, l. di Bilancio, 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.*

[150] Art. 21, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*. La descrizione delle misure adottate tamite il PNRR è sviluppata anche da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 333 ss.

Competenti all'adozione dei piani integrati e destinatari delle risorse previste e stanziate sono le Città metropolitane, le quali in conformità con quanto disposto, devono selezionare i progetti finanziabili all'interno dell'area urbana di riferimento[151].

Si precisa che i progetti che saranno oggetto di finanziamento, di ammontare non inferiore a 50 milioni di euro, devono riguardare proprio la "manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle i, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico"[152].

5. Gli strumenti per l'uso dello spazio urbano alla prova dell'emergenza pandemica. Il potenziamento della "città pubblica" e il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

La legislazione dell'emergenza in tema di disciplina urbanistica si è sempre contraddistinta per il proprio carattere episodico, allo scopo di introdurre misure urgenti nei confronti delle popolazioni colpite dal singolo evento catastrofico.

In assenza di una normativa generale, i modelli provvedimentali cui il legislatore ha dato avvio sono stati deputati a risolvere i singoli eventi e, sebbene con diverso contenuto, pongono medesimi obiettivi di fondo, quali la messa in sicurezza dei territori interessati, il celere ripristino

[151] Art. 21, c. 1 e c. 5, d.l. 152/2021, cit. In particolare, in riferimento alle risorse assegnate, il legislatore afferma che esse sono conferite "in attuazione della linea progettuale «Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2» nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per un ammontare complessivo pari a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026, nel limite massimo di 125,75 milioni di euro per l'anno 2022, di 125,75 milioni di euro per l'anno 2023, di 632,65 milioni di euro per l'anno 2024, di 855,12 milioni di euro per l'anno 2025 e di 754,52 milioni di euro per l'anno 2026.

[152] Art. 21, c. 6, d.l. n. 152/2021, cit.

delle attività urbane e l'adeguamento dell'area, dal punto di vista dell'uso del territorio, alle nuove esigenze[153].

Le direttrici sulle quasi si è mossa sinora la legislazione dell'emergenza sono state dunque, da un lato, l'introduzione di organi speciali con il fine di monitorare la pianificazione della ricostruzione e, dall'altro, la predisposizione di procedure e strumenti straordinari, il tutto senza estromettere l'ente locale in quanto espressione della più vicina comunità.

Al di là del dibattito relativo all'opportunità nell'adozione di una soluzione di tipo commissariale o di utilizzo di uno specifico piano di ricostruzione, ciò che preme sottolineare è il fatto che il diritto urbanistico pare accostarsi all'emergenza, di qualunque tipo essa sia, solo *ex post*: i concetti giuridici di rischio, urgenza ed emergenza, dibattuti in dottrina anche relativamente ai poteri di controllo giurisdizionale, fanno riferimento invece, principalmente, alla possibilità di prevenzione di tale situazione empirica che potrebbe rivelarsi emergenziale[154].

Nell'attuale periodo storico, la prima fase acuta dell'epidemia[155] da Covid-19 ha imposto la necessità di considerare diversi aspetti delle realtà urbane, a partire dall'accelerazione in termini di semplificazione

---

[153] Anzitutto, il riferimento è a G. POLI, *Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2019, 579 ss.: nello scritto sono presi a modello tre episodi catastrofici succedutisi negli ultimi anni in Italia centrale. Per cfr. anche T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla "collera del drago" al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2014, fasc. 4, 132 ss. e F. GIGLIONI, *Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale*, in *Dir. econ.*, 2018, 505; A. BARTOLINI, *Il diritto urbanistico nella decretazione d'urgenza italiana (e non solo) sulla crisi economica*, in *Ius Publicum Network Review*, 4, 2012. Da ultimo, anche A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2021, 439 ss.

[154] A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, 74 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, *passim*; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

[155] In Italia, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13, d.l. abrogato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (art. 5 c. 1 lett. a), ad eccezione degli articoli 3, comma 6-bis, e 4.

dell'attività amministrativa e delle procedure, anche a distanza e telematiche, relative, fra il resto, all'uso e all'organizzazione dello spazio pubblico.

Concretamente, i dilemmi urbani che sono emersi in questo periodo relativamente allo sviluppo e alla rinascita delle città, si pongono in connessione con quelli che, anche nel periodo antecedente alla pandemia, caratterizzavano l'*urban planning and governance* sia a livello nazionale che europeo[156].

Gli obiettivi da perseguire in bilanciamento tra loro e con gli interessi degli *stakeholders* si concretizzano anzitutto nell'individuazione delle strategie fondamentali per lo sviluppo urbano sostenibile.

La ricerca e l'innovazione urbana possono contribuire a creare nuove modalità di approccio a questi dilemmi per trasformarli in potenziale sinergico, sviluppando modi per bilanciare o sintonizzare obiettivi concorrenti e collegare singole strategie riconducendole ad un approccio integrato.

Nell'ambito della città e della gestione del territorio urbano, quindi, l'esperienza emergenziale vissuta per la pandemia da Covid-19 può portare a identificare le condizioni della ripartenza, emerse con chiarezza proprio quando le città apparivano meno "utilizzate"[157].

---

[156] Sull'influenza delle crisi, anche relativamente al periodo pre-pandemia e sul rapporto con la tutela dei diritti delle comunità e dei territori, si v. A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, 2016, 322 ss.

[157] Relativamente al possibile recupero, riuso e riattivazione culturale di spazi pubblici dismessi o sotto-utilizzati si riporta l'attenzione a quanto sperimentato nella Regione Emilia-Romagna a seguito degli eventi sismici sin dal 2012: in una logica sostenibile-contributiva (come affermato da M. MAGATTI, *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando al futuro*, Feltrinelli, Milano, 2017) e alla luce sia degli strumenti rigenerativi messi in campo dalla normativa urbanistica regionale che dall 'apporto delle comunità dei 12 Comuni colpiti dal sisma, è possibile fare riferimento al Progetto CRATERI (informazioni disponibili online). Il progetto, di cui sono stati presentati i risultati nel giugno 2020, ha visto coinvolti: Planimetrie Culturali Aps, Spazi Indecisi, Amigdala, Iperpiano, Performa A+U, Forza Maggiore, Cittadinanzattiva E-R, Accademia di Belle Arti di Bologna, CivicWise Italia) insieme ai responsabili del progetto per l'IBC e alle amministrazioni Comunali di Concordia sulla Secchia e Medolla della Provincia di Modena. Sulla base dell'approvazione della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, cit., l'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali della Regione (IBC ER) ha pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di progetti multidisciplinari per la mappatura e la rigenerazione culturale dei nove

Si consideri anzitutto che le materie di edilizia e polizia locale possono oggetto di ordinanze contingibili e urgenti, pronunciate per motivi di sicurezza pubblica, che attribuiscono ruolo cardine al sindaco in qualità d'ufficiale di Governo a livello comunale, oltre il quale sussiste competenza del Prefetto, mentre in ambito nazionale essa resta al Ministro dell'Interno[158].

Il periodo ha reso necessario, tuttavia, operare un adattamento della procedura amministrativa all'emergenza come, ad esempio, è accaduto relativamente alla possibilità per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di cibi e bevande. Essi hanno potuto usufruire di una maggiore percentuale di suolo pubblico al fine di ampliare l'area occupata e assicurare una maggiore capienza del locale nel rispetto delle prescrizioni relative al distanziamento sociale[159].

Rilevante, infatti, pare in questo caso la scelta di bilanciamento di esigenze effettuata dapprima in sede legislativa, poi applicativa e, infine, giurisprudenziale. In più casi, infatti, anche il giudice amministrativo ha espresso favorevole parere in ordine al trattamento differenziato per i soggetti titolari di attività di somministrazione di cibi e bevande in relazione all'uso dello spazio carrabile[160].

Comuni della provincia di Modena coinvolti dal sisma 2012, per la valorizzazione, attraverso la rigenerazione culturale dunque, tramite un sistema di mappatura dei territori per avviare processi di utilizzazione temporanea di immobili e spazi. Anche in questo caso, è stato quindi dimostrato come l'uso temporaneo possa essere una possibile soluzione per garantire una migliore fruizione dello spazio.

[158] "Per l'ordine pubblico la competenza ad emanare le ordinanze amministrative di necessità e urgenza è di organi senz'altro dell'amministrazione statale e si distribuisce tra prefetto e ministro dell'interno.", così sostiene R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d 'emergenza*, in *Giustizia insieme*, 15 maggio 2020.

[159] M. DEMICHELIS, *Innovazioni nell 'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, cit., 2463-2487.

[160] In tal senso, si v. la pronuncia del Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2020, n. 5175 che ha sospeso l'ordinanza del T.A.R. Lazio di rigetto dell'istanza di sospensione cautelare, presentata appunto dall'esercente un locale di somministrazione di alimenti e bevande, del provvedimento della Città di Roma Capitale che ha sancito l'inammissibilità della domanda di "occupazione suolo pubblico emergenza Covid/19". La presunta inammissibilità derivava dal fatto che tale occupazione sarebbe ricaduta sulla parte carrabile di viabilità principale e, dunque, il provvedimento amministrativo ne ordinava la rimozione entro sette giorni. Il Cons. Stato ha affermato che, "indipendentemente da ogni considerazione sul *fumus* e sul *periculum in mora* (che appartiene al *proprium* della tutela cautelare collegiale), le argomentazioni poste a sostegno dell'istanza di misure cautelari monocratiche appaiono integrare *prima facie* i presupposti della estrema gravità ed urgenza che non consente neppure la dilazione fino alla data della Camera di Consiglio."

La situazione emergenziale ha, però, riportato all'attenzione anche alcuni temi connessi alla disciplina più strettamente urbanistica, la quale ha il compito di rispondere della regolazione degli spazi e delle aree pubbliche anche quando le tempistiche richiedono risposte quanto più immediate.

Occorre prendere contezza del fatto che sia la città che il territorio rappresentano veicoli fondamentali sono solo per il cambiamento del modello di sviluppo, ma anche per la tutela della salute di coloro che la abitano, considerando ad esempio le politiche sulla salubrità dell'ambiente[161] o il ruolo che la salute e i trattamenti sanitari ricoprono in rapporto all'urbanistica[162].

Il processo di cambiamento richiesto anche alla luce di quanto affermato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[163] dovrà attuarsi nella più ampia interdisciplinarietà, affinché il governo del territorio possa garantire la realizzazione del diritto alla città ampiamente inteso.

Nel ripensare la città e il suo diritto e di come l'emergenza sanitaria lo abbia messo alla prova si considera, anzitutto, un primo momento in cui sono emerse con vigore le cosiddette "sfide" che sono caratterizzanti dell'attuale funzione di governo del territorio e, quindi, quelle della

[161] Ex art. 32 Cost.

[162] M.A. SANDULLI, intervento al convegno "Ripensare la città e il suo diritto", Padova, 1-2 ottobre 2020. Viene ricordato che nel corso della prima fase pandemica, in particolare, sono state sospese attività che potevano essere rinviate, evitando il rischio di contagio e limitando le fatiche del personale sanitario. Con il passare dei mesi, però, la gravità e l'urgenza delle altre prestazioni prima differibili è tornata con la massima priorità. Ciò porta quindi al collegamento con l'appesantimento del sistema sanitario: molte strutture che, già in tempi ordinari, non erano pronte ad accogliere grandi flussi di persone si sono trovate in serie difficoltà, contribuendo ad incrementare un fenomeno particolarmente diffuso, quello del turismo sanitario (sulla base della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 9 marzo 2011, n. 24 concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera). Alla base di tali considerazioni emerge quindi la necessità del ripensamento non solo dal punto di vista dei servizi sanitari erogati da ospedali e ambulatori, ma anche da quello fisico e strutturale: si dovrà prevedere il mantenimento delle strutture sanitarie emergenziali, ma anche prevedere percorsi ordinari.

[163] *Italia domani - Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia*, aprile 2021, cit.

rigenerazione urbana[164].

Nella prospettiva di riutilizzo dell'esistente, sono la rigenerazione urbana e la riqualificazione degli edifici a rientrare negli strumenti a disposizione del legislatore per la ripartenza.

La rigenerazione in particolare, come già precisato[165], ha la funzione di ridurre le disuguaglianze e incrementare la coesione e la sicurezza sociale[166], fornire soluzioni ai problemi di natura ambientale ed ecologico[167] e, infine, dal punto di vista puramente economico, dovrebbe ripensare lo strategico settore dell'edilizia[168].

---

[164] Si rimanda a quanto affermato da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana alla prova dell'emergenza sanitaria*, intervento al convegno "Ripensare la città e il suo diritto", Padova, 1-2 ottobre 2020.

[165] V. cap. II del presente lavotro.

[166] Tale primo aspetto ha fatto sì che il *focus*, anche mediatico, venisse posto sul problema delle periferie e sulla riqualificazione di aree densamente popolate e caratterizzate da inadeguatezza dei servizi pubblici e locali. Si veda il rapporto finale, datato 2017, svolto dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, disponibile online. In connessione, sul tema della sicurezza urbana: M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, 13 aprile 2020. A tale proposito il riferimento va a anche alla recente pronuncia della Corte Cost., 21 ottobre 2020, n. 236: la Corte, statuendo su una questione di legittimità costituzionale relativa alla l.r. Veneto, 8 agosto 2019, n. 34, *Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità* con riferimento agli artt. 117, c. 2, lett. h), e 118, c. 3 Cost. Nel primo caso la norma regionale si poneva in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, poiché configurava il "controllo di vicinato" definendolo un contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio, sconfinando illegittimamente nell'area della cd. "sicurezza primaria", di competenza statale. La violazione conseguente dell'art. 118, c. 3, Cost., è stata ritenuta sussistente poiché, assunto quanto affermato precedentemente, il controllo di vicinato avrebbe assunto la funzione di disciplinare direttamente forme di collaborazione tra Stato ed Enti locali.

[167] Si è già detto del tema relativo alla riduzione del consumo di suolo e le leggi urbanistiche di quarta generazione.

[168] D.lgs. 18 aprile 2019, n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*. Il T.U. Edilizia è quindi diventato il testo di riferimento per la rigenerazione urbana. Si consideri anche, fra gli incentivi premiali, anche il cosiddetto *Bonus*. Per di più, sempre in materia di contributi ai comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, si rimanda al DPCM 21 gennaio 2021, pubblicato nella GU n. 56 del 2021, nel quale vengono definiti, in prima applicazione e in via sperimentale per il triennio 2021-2023, i criteri e le modalità di ammissibilità delle istanze e di assegnazione dei contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, nonché le modalità di utilizzo dei ribassi d'asta, di monitoraggio anche in termini di effettivo utilizzo delle risorse assegnate, di rendicontazione e di verifica, nonché le modalità di revoca, recupero e riassegnazione delle somme non utilizzate. Tutto ciò in linea con il PNRR, che pone

Ma a riemergere, in particolare durante il *lockdown*, è stato il tema della città pubblica: la semplificazione e l'accelerazione normativa[169] sono strumenti per la risposta alle problematiche attuali, ma non consentono la realizzazione del pieno raggiungimento del diritto alla città e dei connessi diritti urgenti dei cittadini.

In questo contesto, nel pieno dell'emergenza, la pandemia ha portato a comprendere che la città divisa per parti non fosse un modello adeguato[170]: le reti erano poco efficienti, così come le infrastrutture e i servizi essenziali sono emerse le disuguaglianze e i conflitti sociali.

Il livello di rigenerazione non si è quindi dimostrato rispondente alle necessità: come esempio, si consideri che, anche prima della fase di emergenza sanitaria, la stessa Corte dei conti aveva rilevato una sostanziale inefficienza da parte delle P.A., anche per scarsità di risorse investite, nell'attuare le previsioni relative al miglioramento delle condizioni delle aree periferiche delle città[171].

La rigenerazione urbana e sociale implica anche lo sviluppo dell'idea di città pubblica, che presuppone, anzitutto l'obiettivo di garantire la "qualità urbana che deriva in gran parte dalla qualità e dalla gamma dei servizi offerti e che determina il grado di vivibilità dei luoghi rendendoli competitivi[172]".

In quest'ottica la gestione della città pubblica è diventata una questione cruciale non più solo sotto il profilo urbanistico, ma anche economico

---

al centro, come anche già ricordato, non solo la transizione digitale ma anche quella ecologica, con l'annesso sviluppo strategico delle aree marginalizzate.

[169] L. 11 settembre 2020, n. 120, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (DL Semplificazioni)*.

[170] B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, cit.

[171] Corte Conti, Deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G, *Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia ed il Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*, disponibile online. In tale relazione è riportato, ad esempio, che su 120 Comuni interessati, solo 24 progetti previsti e caratterizzati dall'accelerazione e dalla pronta esecuzione sono stati avviati e realizzati. Più in generale, relativamente al danno erariale da immobili non utilizzati si v S. SANTORO, *Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro Amm.*, fasc. 11, 2020, 2227 ss.

[172] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Gruppo di lavoro per l'aggiornamento del DM 1444/1968", Audizione Ance, "DM 1444/1968: criticità, prospettive di riforma e proposte", Roma, 19 marzo 2019.

e sociale[173].

La partecipazione dei cittadini richiama le varie esperienze di rigenerazione urbana dal basso che sono state, nel periodo pandemico, una conferma; infatti, i progetti di *welfare* urbano si sono rivelati espressione di solidarietà[174].

È però, necessario, porre l'attenzione sul fatto che la mobilitazione individualistica comporta un endemico aumento delle disuguaglianze e delle disparità, che non portano alla realizzazione della cosiddetta città collaborativa la cui realizzazione dovrebbe essere altrimenti perseguita mediante la capillare mobilitazione del settore pubblico[175].

Alla luce della recente situazione emergenziale, particolare attenzione deve poi porsi anche al tema della resilienza delle città, caratteristica che indica un approccio metodologico e normativo incentrato proprio, come già si accennava, sulla previsione di una situazione empirica

---

[173] "Considerata la complessità che può comportare la formazione di un piano della città pubblica, soprattutto in alcune aree urbane, i comuni dovranno svolgere le seguenti attività:
- inquadramento del territorio comunale nel contesto di riferimento della pianificazione sovracomunale, con specifico riferimento ai servizi ed eventuale individuazione del Comune come "polo attrattore" di utenti (lavoratori/ turisti/ studenti);
- ricognizione del patrimonio pubblico di aree e attrezzature/infrastrutture (opere di urbanizzazione) presenti sul territorio comunale;
- verifica ed eventuale conferma, in sede di pianificazione, delle aree pubbliche destinate a servizi, finalizzate prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali;
- ricognizione, sia globale che per ambito, dei servizi presenti sul territorio (offerta) e di quelli richiesti (domanda), sulla base dell'analisi aggiornata dei relativi fabbisogni;
- individuazione dei servizi assenti/carenti e determinazione delle priorità di azione." Audizione ANCE, cit.

[174] Art. 2 Cost.

[175] Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131: nel caso di specie la Corte considera il ruolo degli enti appartenenti al cd. Terzo Settore, affermando che essi sono "rappresentativi della "società solidale" e costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico."

emergenziale[176]: essa, se combinata con altri fattori quali la *smartness* e la sostenibilità, utilizza la città stessa come punto nodale per la strategia della ripartenza[177].

[176] Il riferimento va anche a quanto previsto dal Governo italiano, a seguito dell'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cit.: grazie al Programma innovativo per la Qualità dell'abitare, sono state ammesse 271 proposte al finanziamento del Programma nazionale della qualità dell'abitare (PinQua) del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (Mims) con l'obiettivo di riqualificare i centri urbani, ridurre il disagio abitativo e favorire l'inclusione sociale. Ai fondi inizialmente previsti (400 milioni) si sono aggiunti i 2,8 miliardi del Fondo complementare al Pnrr, nell'ottica di supporto, da parte dell'amministrazione pubblica al miglioramento della qualità della vita dei cittadini e delle condizioni delle città.

[177] Art. 163, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., *Codice dei contratti pubblici*. La pandemia ha altresì richiamato nuovamente l'attenzione anche sulle procedure ad evidenza pubblica definite "di somma urgenza". Tali procedure coinvolgono attivamente la Protezione civile, ma insistono altresì su edifici e porzioni di territorio urbanizzato, specie in caso di degrado degli immobili. Nel 2016, a titolo esemplificato, l'Autorità nazionale anticorruzione ha però chiarito entro quale ambito di applicazione debbano essere fatte ricadere tali procedure, precisando che non sono da realizzare con somma urgenza gli interventi "*riconducibili a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento molto risalenti nel tempo. Fermo restando la necessità di intervenire prontamente laddove emergano situazioni di grave pericolo per la pubblica incolumità, non si può fare a meno di osservare che le situazioni descritte richiedono di essere affrontate mediante interventi programmati più che con interventi localizzati e disposti al momento*". L'A.N.AC. ha sottolineato che, oltre alle lavorazioni necessarie per rimuovere le condizioni di pericolo, si rilevano anche lavorazioni riferibili più che altro a manutenzioni atte a conservare l 'immobile nel suo stato di "piena funzionalità", delibera ANAC, 31 maggio 2016, n. 612. Nella stessa deliberazione, per un intervento su un immobile degradato per il quale la perizia si limitava a riportare che "alla verifica si presenta come un rudere in condizioni di labilità statica", sarebbe "stato necessario rendicontare con precisione, anche attraverso rilievi e fotografie, le parti dell'edificio per le quali si riteneva necessario procedere a demolizioni, quelle da sottoporre a opere di puntellamento provvisionale e quelle per le quali intervenire con tecniche di consolidamento". Entrambe le deliberazioni, peraltro, sono state emesse a seguito di segnalazioni, la prima, in particolare, riguardante l'attività di manutenzione del Comune di Gaeta e veniva rilevato il mancato inserimento nel Programma pluriennale e nel piano annuale delle opere pubbliche, nonché un presunto indebito frazionamento dei lavori di manutenzione, al fine di affidare in "somma urgenza" o con procedure negoziate alle stesse ditte in spregio al principio di rotazione. In riferimento alla giurisprudenza: TAR Lazio, sez. I, 3 dicembre 2020 n.12935.

Capitolo IV

La strategia **smart** *nel governo del territorio: la pianificazione digitale, sostenibile, integrata.*

SOMMARIO: 1. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nella funzione di governo del territorio. La cartografia tecnica e catastale, l'infrastruttura territoriale europea e l'introduzione dei *Geographic Infomation Systems* (GIS). – 2. Gli strumenti per il governo digitale del territorio. Il riparto di competenze tra regioni ed enti locali. Il Geoportale e l'integrazione dei dati. – 3. Il contenimento del consumo di suolo per la rigenerazione urbana efficace e sostenibile. Il disegno di legge nazionale e le previsioni regionali per l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. – 4. Verso lo sviluppo dello *smart planning*: il potenziamento della pianificazione integrata. Il caso del progetto "Urbanistica senza carta" della Regione Piemonte.

1. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nella funzione di governo del territorio. La cartografia tecnica e catastale, l'infrastruttura territoriale europea e l'introduzione dei *Geographic Infomation Systems* (GIS).

Tra i fattori che contribuiscono in maniera decisiva a identificare le componenti strategiche di *governance* della P.A. quello attualmente principale - si è già detto - è costituito dall'innovazione digitale[1].

Non è più possibile prescindere dall'affrontare l'impatto che ha prodotto il fenomeno della digitalizzazione nell'azione pubblica mediante l'introduzione delle nuove tecnologie: da sessant'anni a

[1] La transizione digitale è attualmente al centro delle misure statali per incentivare la ripresa economica e lo sviluppo a seguito della pandemia da Covid-19: come riportato in Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri, *Italia domani - Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia*, aprile 2021.

questa parte, l'innovazione materiale e culturale prodotta dall'informatica ha contribuito all'evoluzione delle scienze giuridiche tutte, pertanto anche delle amministrazioni pubbliche[2].

Sotto plurimi aspetti e in numerosi ambiti di esercizio della funzione amministrativa, è stato ampiamente rilevato come la transizione verso il digitale non solo costituisca l'obiettivo da perseguire a breve termine, ma anche una metodologia operativa efficace per assicurare ai cittadini un'azione della P.A. effettivamente rispondente ai principi che la caratterizzano[3].

Anche nel settore del governo del territorio l'impiego delle tecnologie digitali si è configurato come strumento necessario per lo sviluppo di una comunità connessa e ha reso non solo la comunicazione e l'interazione assai semplici, economiche ed accessibili, ma ha anche contribuito a garantire l'effettiva interazione di tutte le componenti

---

[2] R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, XIX; A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, Torino, 2011.

[3] I numerosi riferimenti al diritto ad una buona amministrazione sono anzitutto normativi: art. 97 Cost., art. 41 CEDU, e, in materia di diritto di accesso, art. 5, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, e dall'art. 5*bis*, d.lgs. 33/2013, cit., come modificato dal d.lgs. 25 marzo 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*. In dottrina, tra gli altri: S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 89 ss; e, ancora, G.M. RACCA, *Public Procurement: Legal Standards in the EU*, in E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di) *Handbook Preventing corruption through administrative measures*, 2018 Anticorruption Winter School EU HERCULE III Programme, 2018, 71 ss.; sul tema si v. anche la definizione di accessibilità data dall'art. 2, l. 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*: "la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, […]", ripresa anche in F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015, 4 ss.; G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2019, 685 ss.

della città[4], fornendo nuove prospettive di analisi anche all'attività amministrativa[5].

Oggi, l'apporto della tecnologia risulta quindi fondamentale per il diritto amministrativo in quanto contribuisce a definire i "quadri conoscitivi necessari per decidere[6]" e l'informazione è stata già in passato definita come condizione preliminare e necessaria per l'attuazione dei principi che caratterizzano lo Stato democratico[7].

Infatti, il metodo della mappatura interattiva, inteso sia quale collettore di dati che quale base decisionale per la P.A., collegato con il notevole incremento dell'utilizzo di banche dati e di analisi istituzionali di *big*

---

[4] "*At this current moment of rapid urbanization and fast-paced technological change in the context of ecological and public health crises amidst deep social inequalities, cities remain the linchpin to achieving sustainable development and meeting our climate goals. Hence, more than ever, it is critical to leverage the opportunities that urbanization presents "as an engine of sustained and inclusive economic growth, social and cultural development and environmental protection. Innovation is the lubricant that facilitates this engine",* UNHabitat, *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*, 180, disponibile online.

[5] R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., *passim*; G. M. RACCA - C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, in *Droit Administratif / Administrative Law Collection* (Directed by J. B. Auby), Bruxelles, Bruylant, 2019; AA. VV., *L'amministrazione di fronte alla sfida digitale*, *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2019.

[6] G. PIPERATA, *Cittadini e imprese di fronte all'amministrazione digitale*, in *Diritto, mercato e tecnologia*, 2, 2016, 167; si richiama anche quanto affermato da F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, 19, che scriveva: "A nostro avviso, i caratteri principali della tendenza alla razionalizzazione dell'attività amministrativa sono quelli che un'opera ormai classica ebbe ad individuare vari anni addietro: il canone della specializzazione, il principio della condotta *sine ira et studio*, la "disumanizzazione", cioè l'esclusione di tutti gli elementi affettivi puramente personali, anche là dove l'amministrazione appare, in misura relativa, "liberamente" creativa, la "calcolabilità" degli effetti. […]".

[7] La Corte Cost. afferma questo principio sin dalla sent. 11 luglio 1990, n. 348, nella quale – in relazione alla legittimità costituzionale della l.r. Piemonte, 13 marzo 1990, relativa ad "Interventi per l'informazione locale" e in particolare alla collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost. dell'attività di informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa (si tratti di stampa o di radiotelevisione) – si sostene che "L'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) esprime, infatti, - al di là delle singole sfere di attribuzioni rispettivamente assegnate allo Stato ed alle Regioni - una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico.". Tale affermazione è ripresa poi in pronunce successive, tra cui Corte Cost., 12 aprile 2005, n. 151, richiamata anche da F. GASPARI, Smart city, *Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018,13.

data[8] si inserisce nell'alveo del cosiddetto *open government*. In tutti i settori pubblici è aumentato l'utilizzo di tali modelli operativi anzitutto per perseguire gli obiettivi e, al contempo, per rispettare gli obblighi di trasparenza, monitoraggio ed efficienza della P.A.

Diversi sono ancora, invece, i passi da muovere per realizzare l'effettivo scopo di interoperabilità e interconnessione tra sistemi e banche dati, come disciplinato anche dalla Costituzione italiana[9].

In particolare, nel nostro ordinamento, il rapporto fra pianificazione urbana - più in generale governo del territorio - e digitalizzazione è ancora oggetto di discussione.

L'utilizzo delle infrastrutture informatiche nell'ambito della gestione del territorio consente, e consentiva già in precedenza, la raccolta e l'elaborazione, nonché l'aggiornamento e successivamente la condivisione dei dati conoscitivi e informativi relativi al territorio, utilizzati poi al fine di definirne i differenti usi e garantirne un governo efficiente, anzitutto come base per avviare i procedimenti pianificatori e regolatori[10].

---

[8] M. TRESCA, *Lo «Stato digitale»: big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub*., fasc. 2, 2021, 545 ss.; G. DE MINICO, *L'Amministrazione e la sfida dei big data*, in AA.VV., *L'Amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Giappichelli, Torino, 2021, 573 ss. Si rimanda anche a quanto affermato da R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, 11-18

[9] Art. 117, comma 2, lett. *r)*, che afferma che il "[…] coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; […]" appartiene alla competenza esclusiva statale. Per approfondimenti sul tema, si rimanda a A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica: il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 3 ss.

[10] Art. 97 Cost., art. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* e s.m.i. In relazione all'aspetto di governo del territorio, implicitamente il problema dell'oggettività dell'analisi e, di conseguenza, della discrezionalità tecnica delle previsioni di pianificazione urbanistica, era ripresa anche da P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, CEDAM, Padova, 2002, 149, che sosteneva "[…] si impone all'attenzione dell'organo titolare del potere di piano, e richiede anzitutto la previsione di una destinazione di queste aree coerente con la situazione del bene, situazione che la p.A. deve farsi carico di accertare prima di procedere alle proprie scelte. In ragione di questa esigenza, quindi, le valutazioni della p.A. dovrebbero ragionevolmente

L'*Information and Communication technology* (ICT) si rivela di importanza strategica quindi anzitutto nell'incrementare la dotazione di infrastrutture materiali ed immateriali per gli spazi urbani per migliorare la qualità della vita degli abitanti delle città[11].

La promozione del passaggio graduale, ma integrale, verso le procedure informatizzate, è correlata all'esigenza di semplificazione dei procedimenti di gestione e pianificazione del territorio mediante il ricorso all'uso proprio dell'ICT.

Indagando, quindi, l'ambito del diritto urbanistico, emerge come, alla base di ogni attività di pianificazione urbana sia essa di livello regionale o locale, deve essere acquisita - nonché fungere da punto di partenza - una conoscenza preliminare che accomuna tutte le discipline e i procedimenti pianificatori e di gestione che successivamente si mettono in pratica: tale conoscenza di base è costituita dall'insieme dei dati cartografici, ossia la cartografia.

La cartografia è quel ramo della scienza che ha per oggetto la rappresentazione ridotta della superficie terrestre e dei fenomeni che su di essa si osservano e si svolgono[12].

Tali rappresentazioni vengono riportati su carte geografiche, generalmente predisposte e costruite in scala da professionisti.

Diversi sono i tipi di cartografia esistenti, ma quella ufficiale dello stato è costituita, secondo disposizioni di legge, "dalle carte geografiche,

---

condurre ad imprimere ai beni in questione la qualità di fondi edificabili anche 'legalmente'."Al di là della tematica del caso di specie – il riferimento era alle zone di completamento – ciò che rileva è proprio l'oggettività dell'analisi che deve essere svolta dalla P.A. in riferimento all caratteristiche del territorio, analisi che senz'altro può essere migliorata ed automatizzata mediante strumenti tecnologici.

[11] Ad esempio, ci si riferisce ad adeguate linee ferroviarie, stazioni e di nodi di interscambio, sistemi di mobilità intermodali, miglioramento del trasporto passeggeri e del trasporto merci, con annessa riduzione dei costi. G. BAROZZI REGGIANI, *Le ICT, gli Open data e l'innovazione della P.A. alla luce della recente riforma del Codice dell'Amministrazione digitale*, in G. AVANZINI - G. MATUCCI (a cura), *L'informazione e le sue regole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 307 ss.; sull'aspetto delle scelte sostenibili in tema di governo del territorio da parte dell'amministrazione digitale, si v. G. CARULLO, *Strumenti di gestione del territorio e promozione della sostenibilità da parte dell'amministrazione digitale*, in *Ambiente e Diritto*, 9, 2018, 1-19, disponibile online.

[12] Definizione contenuta nell'Enciclopedia Treccani, disponibile online.

topografiche, corografiche, nautiche, aeronautiche, catastali e geologiche pubblicate da un ente cartografico dello stato e dall'ente stesso dichiarate ufficiali. Le carte aeronautiche e geologiche sono ufficiali limitatamente alle particolari rappresentazioni di carattere aeronautico e geologico che vi sono contenute. Sulle carte ufficiali è impressa, a cura dell'ente produttore, apposita stampigliatura"[13].

Nella normativa risalente al 1960, e ad oggi in vigore in alcune sue parti, viene specificato quali siano i documenti annessi alla cartografia ufficiale[14], ma nell'esercizio della discrezionalità attribuita alle regioni di fatto ognuna di esse ha provveduto per sé a redigere una cartografia propria, eccezion fatta per l'aspetto della mappatura catastale, di cui si dirà.

Ciascuna regione fornisce quindi agli enti locali materiale cartografico sul quale basare la propria pianificazione, tenendo conto del fatto che già la regione stessa provvede ad utilizzare i dati cartografici di cui dispone nella redazione del piano paesistico nonché di tutti gli altri piani di competenza sovracomunale[15].

Dunque, sin dall'istituzione delle regioni sino a circa primo decennio del nostro secolo, la pianificazione territoriale e urbanistica veniva strutturata "su carta", mediante il lavoro dei professionisti, i quali,

---

[13] Il riferimento è all'art. 1, c. 2, della l. 2 febbraio 1960, n. 60, *Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato e sulla disciplina della produzione e dei rilevamenti terrestri e idrografici*, il quale prevede anche, al comma 1, che: "Sono organici cartografici dello Stato:

- l'Istituto geografico militare;
- l'Istituto idrografico della Marina;
- la Sezione fotocartografica dello Stato Maggiore dell'Aeronautica; o l'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali;
- il Servizio geologico."

[14] Art. 2, l. 68/1960, cit.: "[…] documenti geodetici relativi alle reti trigonometriche e di livellazione nonché i documenti relativi ai dati topografici, astronomici, gravimetrici e magnetici redatti dagli organi cartografici dello Stato, dalla Commissione geodetica italiana e dall'Istituto nazionale di geofisica ai fini dei rilevamenti o ad altri fini scientifici e tecnici. Sui documenti ufficiali è impressa, a cura dell'ente, della Commissione geodetica italiana o dell'Istituto nazionale di geofisica, che li producono, apposita stampigliatura."

[15] Si rimanda al cap. I per la trattazione.

confrontando le singole tavole di piano, tracciavano le linee di demarcazione necessarie per la formazione dei singoli strumenti[16].

La cartografia però - che identifica, come detto, ambiti di territorio - dovrebbe possedere caratteristiche comuni a tutti gli enti che ne usufruiscono, proprio per consentire che le diverse procedure di pianificazione, l'attribuzione di destinazioni d'uso differenti, ma anche solo la suddivisione in ambiti territoriali delle aree possano essere coerenti.

Come a breve si dirà, ciò non è sempre assicurato, proprio perché la cartografia rilevante per i procedimenti di pianificazione è di competenza della regione di riferimento.

Dunque, la materia geografica dispone, per sua stessa definizione, di un quantitativo ingente di dati, sia singoli che relazionali, cui gli enti territoriali fanno riferimento.

Proprio il mutamento delle specifiche tecniche di rappresentazione dei dati geografici (ossia la geometria, la georeferenziazione, relazione spaziale con altri oggetti, metadati, ecc.) è stato l'elemento che ha avviato la transizione verso il digitale del settore e che ha portato alla connessa creazione dei cosiddetti "Sistemi informativi geografici territoriali" (*Geographic Information Systems*, GIS).

Tali sistemi sono entrati nel patrimonio informatico territoriale delle regioni, disciplinati da un decreto legislativo che nel 2010 ha recepito una Direttiva europea, la prima proprio ad istituire un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea[17].

---

[16] L. 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, nonché il relativo regolamento di attuazione, il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici*. Al DPCM 28 ottobre 1988, *Organizzazione del Servizio geologico d'Italia*, risale poi l'istituzione di tale servizio, presso il Ministero dell'Ambiente, dotato di un comitato di natura tecnico-scientifica.

[17] D.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32, *Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea* (INSPIRE), poi ulteriormente specificato dal D.M. 10 novembre 2011, *Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici*, elaborato dal Ministero della P.A.

La Direttiva INSPIRE, acronimo di *INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe,* ha stabilito che ogni stato membro dell'UE ha il compito di implementare la propria infrastruttura nazionale di metadati geografici e territoriali, la quale si costituisce quindi come un "nodo" dell'infrastruttura europea, caratterizzato da un minimo comune denominatore per l'interoperabilità ed il corretto flusso delle informazioni al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione di standard geografici in grado di rendere compatibili i metadati dei singoli stati[18]. Tale compatibilità è data anche dall'utilizzo di un particolare linguaggio informatico e componenti *hardware* e *software* che costituiscono sistemi complessi per l'acquisizione, il processo, l'analisi e la restituzione in formato grafico e alfanumerico dei dati relativi ad un determinato territorio, ossia i richiamati *Geographic Information System* (GIS).

L'Italia, quindi, con il recepimento mediante decreto legislativo della Direttiva INSPIRE, ha introdotto tali sistemi di database territoriali, anche sulla base di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale[19].

Il rilevamento cartografico costituisce, pertanto, la base di rilevazione dell'esistente sul quale si fonda lo strumento di pianificazione urbana, riflettendo negli assetti territoriali le scelte relative allo sviluppo della città[20].

---

[18] Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire). L'infrastruttura INSPIRE dovrebbe arrivare alla realizzazione delle sue piene potenzialità entro il 2021, mediante la realizzazione della *roadmap* di applicazione degli strumenti tecnici, disponibile online.

[19] L'art. 1, c. 2, del d.m<<. 10 novembre 2011, cit., contribuisce a fornire un elenco di definizioni, le quali si rifanno a quanto previsto dallo stesso d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*. Alla lett. e) si afferma che viene istituito il "Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDT), istituito presso DigitPA (già CNIPA) ai sensi dell'art. 59, comma 3, del CAD" e, alla lett. g) prevede l'istituzione del Geoportale nazionale, un sito internet, o equivalente, che fornisce accesso a livello nazionale ai servizi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 32/2010, cit. A titolo esemplificativo, l.r. Piemonte, 1 dicembre 2017, n. 21, *Infrastruttura regionale per l'informazione geografica*; art. 3, c. 3, l.r. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, *Tutela ed uso del suolo*.

[20] Si vedano i tre possibili profili di definizione della pianificazione urbanistico-territoriale in G. SCIULLO, *Gli strumenti del governo del territorio: la pianificazione*,

I dati geografici, raccolti mediante l'operazione di mappatura per garantire operazioni efficienti, devono essere tra loro compatibili (ossia indicare il medesimo linguaggio di proiezioni, analoghi sistemi di riferimento, coordinate, eccetra).

Per comprendere il grado di interoperabilità dei dati geografici di cui si discute, occorre tenere conto della differenza intercorrente fra due tipologie di linguaggi: *in primis* i dati della cartografia tecnica e, in secondo luogo, quelli della cartografia catastale.

A rigore cartografico, queste due tipologie di cartografia non possono dialogare e non sono compatibili ma, mediante talune operazioni di aggiustamento tecnico, le informazioni catastali - ossia le cosiddette "particelle catastali", i dati relativi alle proprietà, ai singoli comparti edilizi, e simili - possono essere riferite geograficamente alle coordinate contenute della cartografia tecnica, per entrare a farne parte e fornire una sintesi delle informazioni, fondamentale per gli enti locali che si occupano di pianificazione.

Per meglio comprendere le potenzialità, ma anche le imperfezioni, del rapporto di interoperabilità fra la cartografia tecnica e quella catastale, pare utile indicare brevemente i punti salienti e le finalità che caratterizzano la seconda tipologia di cartografia e il suo utilizzo.

La cartografia catastale fa riferimento al noto inventario dei beni immobili presenti nel territorio nazionale, ossia il catasto italiano, che ha l'obiettivo di censire le proprietà immobiliari e le relative mutazioni, fissando i presupposti utili alla realizzazione di un'equa imposizione fiscale.

Il catasto è stato formato mediante la realizzazione di due differenti e temporalmente successivi sotto sistemi: da un lato il Catasto Terreni, che, istituito sin dal 1986, indica ogni terreno agricolo o inedificato[21] registrando informazioni di ogni elemento minimo inventariato, ossia

intervento al Convegno "Il diritto nel governo del territorio" – IUAV, Venezia, 19 maggio 2008.

[21] L. 1 marzo 1886, n. 3682, *Riordinamento dell'imposta fondiaria* e s.m.i. Il regolamento per la "conservazione" del Catasto Terreni è stato approvato con regio decreto 8 dicembre 1938, n. 2153

la particella catastale, e dall'altro il Catasto edilizio urbano[22], che conta le costruzioni con destinazione civile, commerciale o industriale, entrato in "conservazione", con regole unitarie in tutto il territorio dello stato, dal 1 gennaio 1962. Il secondo sistema è poi stato integrato dal Catasto dei fabbricati, inerente tutte le costruzioni sia urbane che rurali[23].

Le banche dati catastali, così formate, sono gestite attualmente, con i servizi annessi, a livello nazionale dall'Agenzia delle entrate[24] e, come si è anticipato, sussistono dal punto di vista tecnico, diverse difficoltà di compatibilità fra questi dati e quelli relativi all'assetto territoriale.

Allora, al fine di offrire un'applicazione effettiva della sintesi delle informazioni, con annesse ricadute in termini di efficienza del sistema di pianificazione urbana e di gestione efficiente della funzione di governo del territorio, è stato avviato un partenariato per la gestione ed evoluzione di un sistema, che prende il nome di "SIGMA Ter", costituito dalle regioni Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta[25].

---

[22] L. 11 agosto 1939, *Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 13 aprile 1939-XVII, n. 652, riguardante l'accertamento generale dei fabbricati urbani, la rivalutazione del relativo reddito e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano*, n. 1249, poi modificata dal d.lgs. 8 aprile 1948, *Modificazioni alla legge sul nuovo catasto edilizio urbano e alla legge sulla costituzione, attribuzione e funzionamento delle Commissioni censuarie*, n. 514. Il relativo regolamento di attuazione è stato approvato con d.P.R. 1 dicembre 1949, *Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano*, n. 1142.

[23] D.l. 30 dicembre 1993, *Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994*, n. 557, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1994, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, recante ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994*, n. 133.

[24] Inizialmente era Agenzia del Territorio, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Essa ha ereditato le competenze del Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze. Dal 1 dicembre 2012, l'Agenzia del Territorio è stata incorporata nell'Agenzia delle Entrate, ex art. 23quater, c. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 7 agosto 2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, n. 135.

[25] A titolo esemplificativo, si v. servizi online Regione Piemonte, disponibile online. La conduzione e manutenzione ordinaria ed evolutiva del sistema Sigma Ter spetta ad un Partenariato di cui fanno parte undici regioni ed il CISIS, nell'ambito dell'accordo quadro di cooperazione interregionale.

Il Sistema di interscambio SIGMA Ter opera mediante il caricamento dei dati in formato SHAPE e viene fornita la geometria delle particelle catastali georiferite in un unico sistema di coordinate.

In tal modo, si possono sovrapporre i confini catastali di tutti i comuni in un sistema di *continuum* territoriale e di conseguenza, lavorando il catasto per singoli comuni con singole coordinate non sempre compatibili, questo consente l'integrazione tra dati catastali e censuali. Attualmente, però, i dati catastali del Sistema di Interscambio Sigma TER non sono direttamente utilizzabili all'interno di processi pianificatori, programmatori e autorizzativi a livello regionale, soprattutto quando è necessario utilizzarli come base per la derivazione di una qualche cartografia[26]. L'obiettivo posto dal partenariato cui si è fatto riferimento è, quindi, proprio quello di migliorare la capacità di pianificazione e gestione amministrativa e fiscale del territorio e della qualità dei servizi, obiettivo però avvertito anche a livello nazionale: l'Agenzia delle entrate stessa ha attualmente in corso un'attività di processamento automatico e verifica manuale per la costruzione di congruenze topologiche tra mappe contigue al fine di risolvere i problemi di sovrapposizione o i possibili vuoti tra fogli di mappa adiacenti[27].

[26] In altri termini, la cartografia catastale prodotta dal progetto SIGMA Ter, secondo quanto analizzato in riferimento a Regione Piemonte non ha valenza legale, si veda online. Attualmente, infatti, i dati catastali del Sistema di Interscambio SIGMA Ter sono esclusi dai processi programmatori e autorizzativi a livello regionale (p.es. Pianificazione territoriale e urbanistica, Difesa suolo, Aree naturali, Agricoltura, Ambiente, Edilizia, ecc..), soprattutto quando è necessario utilizzarli come base per la derivazione di una qualche cartografia, come avviene per esempio nel caso dei Piani Regolatori Comunali, poiché privi di valenza legale.

[27] A livello nazionale, si rileva che l'Agenzia delle Entrate utilizza piattaforma SISTER, uno strumento che serve ad aggiornare e governare dati dal punto di vista del catasto, governa il dato catastale in base a come nasce. I servizi offerti da SISTER sono molteplici ed è possibile visionare online anche il numero degli accessi da parte degli utenti. Tra i servizi, si ricordano: Aggiornamento Catasto terreni online – Pregeo; Aggiornamento banca dati catastale – Docfa; Cancellazione ipoteca semplificata; Elaborato planimetrico online; Estratto mappa online; Fornitura dati cartografici (export mappa); Ispezione ipotecaria; (utenti sister); Ricerca punti fiduciali; Richiesta di certificato ipotecario - copia online; Visura catastale (utenti sister); sono compresi gli elaborati, i punti fiduciali, l'estratto di mappa on line e la fornitura dati cartografici; Voltura catastale online (per notai e tecnici professionisti). In aggiunta, è possibile anche accedere a tutte le possibili visure catastali. Si v. anche Agenzia delle Entrate Sistema Integrato del Territorio, disponibile online.

Il nuovo obiettivo dovrebbe allora essere quello di mettere a disposizione un dato unico, giuridicamente vincolante, esclusivamente a valenza cartografica, che consenta maggior coerenza sia nei procedimenti urbanistici, con evidenti ricadute positive sui procedimenti amministrativi.
In sostanza, come anticipato, non vi sono indicazioni normative stringenti a livello nazionale o locale sulla cartografia da utilizzare obbligatoriamente, al momento si registra solo un'opportunità di cartografia comune, non ancora condivisa.

2. Gli strumenti per il governo digitale del territorio. Il riparto di competenze tra regioni ed enti locali. Il Geoportale e l'integrazione dei dati.

Le previsioni normative regionali di attuazione dei GIS prevedono che l'ente locale, comunale e sovracomunale, nonché la regione stessa, svolgano un ruolo particolarmente attivo nella formazione di tali strumenti di gestione del governo del territorio.
Anzitutto, dunque, le regioni italiane hanno provveduto a predisporre a livello sovracomunale gli strumenti per l'attuazione di un'infrastruttura regionale, che dovrebbe costituire un esempio virtuoso di perseguimento degli obiettivi di adeguatezza dell'azione amministrativa[28].

[28] Ad esempio si considerano: Geoportale Regione Piemonte; Regione Lombardia, disponibile online, il cui GeoPortale costituisce un punto privilegiato di accesso on-line al patrimonio informativo regionale, mediante la pubblicazione e la ricerca delle informazioni relative a propri dati e servizi geografici, con significative ricadute positive sia in termini operativi che economici; il portale mette altresì a disposizione servizi operativi finalizzati alla pubblicazione e visualizzazione di cartografie, all'elaborazione di dati geografici (come la conversione di sistema di riferimento), alla localizzazione, al download di strati informativi. "All'interno sono previste sezioni dedicate a particolari ambiti tematici e a specifiche comunità di utenti (enti pubblici, cittadini, imprese) al fine di orientarne e facilitarne l'utilizzo."; Regione Toscana, Geoscopio: esso consiste nella denominazione di un insieme di portali, realizzati mediante il framework Tolomeo, con strati tematici funzionali a fornire in maniera coordinata informazioni di carattere geografico. Il portale interagisce con il patrimonio di dati INSPIRE (per richiedere mappe, interrogare strati, effettuare

L'infrastruttura, basata sulla tecnologia INSPIRE[29], possiede i contenuti propri di una cartografia tecnica, strutturata secondo le regole per la definizione delle specifiche di contenuto dei *database* geotopografici nazionali, ed è in primo luogo finalizzata a supportare le attività di pianificazione, governo e tutela del territorio[30].

Secondo la definizione fornita dalle differenti leggi regionali, l'infrastruttura di cui si tratta è formata dall'insieme dei set di dati territoriali, metadati e servizi relativi ad essi, dalle tecnologie necessarie alla realizzazione e alla gestione, ai soggetti responsabili dei set di dati forniti.

Un esempio di strumento che contribuisce alla creazione delle infrastrutture regionali è il cosiddetto "Geoportale", sviluppato anche a livello statale, il cui contenuto è specificamente il dato cartografico, disponibile a coloro che al portale fanno accesso, articolato in modo compatibile fra i diversi formati[31].

---

ricerche) esclusivamente mediante invocazioni di servizi web. Gli stessi servizi Web Inspire sono fruibili anche da strumenti GIS Desktop.

[29] D.lgs. n. 32/2010, cit.

[30] Regione Piemonte, l.r. 21 dicembre 2017, n. 17, *Infrastruttura regionale per l'informazione geografica*, istituita con il concorso dell'ARPA e degli enti locali che vi aderiscono, con la finalità di condividere con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati le informazioni geografiche-territoriali su cui basare la pianificazione e programmazione generale e settoriale. Secondo l'art. 1, l.r. 21/2017, l'infrastruttura regionale si basa su INSPIRE, e si caratterizza per diverse finalità, principalmente riferite alla condivisione e alla fruizione di informazioni a contenuto geografico fra i partecipanti alla rete e i diversi livelli di governo, assicurando l'interoperabilità degli strumenti di gestione e acquisizione dei dati; lo stesso è previsto anche in riferimento, ad esempio, alla Regione Lombardia, laddove si è affermato che l'infrastruttura regionale costituisce l'insieme delle "politiche, accordi, tecnologie, dati e persone, che facilita l'accesso alle informazioni territoriali raccolte ed elaborate per la condivisione e l'uso efficiente delle conoscenze acquisite. L'Infrastruttura mette in rete i dati resi disponibili da parte degli enti e delle organizzazioni che partecipano all'iniziativa e fornisce servizi geografici all'utenza pubblica e privata." Relativamente alle modalità, è specificato che sono presentate on-line le basi geografiche di riferimento più comunemente utilizzate (cartografia tecnica, foto aeree, immagini da satellite...) e diverse basi informative tematiche (uso del suolo, pianificazione territoriale, infrastrutture...). Sull'interoperabilità e integrazione fra le piattaforme si v. F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT, *The Once-Only Principle*, Springer, London, 2021, 104 ss., disponibile online.

[31] Il Geoportale nazionale, disponibile online e in open access, è sviluppato da Minambiente nel 2014 e contiene numerose informazioni organizzate "suddivise per categorie in modo sommario ed interattivo ma non esaustivo": non viene garantita la completezza e l'esattezza dei contenuti, da verificare sulla base di uno specifico background. Espressamente, infatti, viene riportato che le informazioni contenute nel

Nella discrezionalità esercitata dalle singole regioni nella formazione di tali strumenti, poi, si afferma che il processo relativo alla costruzione dell'infrastruttura è costituito da diverse fasi: esso prende avvio proprio sulla base dell'esigenza dei diversi enti di pianificare e gestire il territorio sulla base di informazioni geografiche organizzate, aggiornate e di facile utilizzo[32].

Con l'implementazione delle infrastrutture regionali, il compito svolto dalla pianificazione locale muta man mano in un ruolo del tutto nuovo: l'utilizzo di tali rilevanti componenti di servizio a beneficio di tutti i comuni può garantire, nello svolgimento della funzione urbanistica, non

---

Geoportale sono destinate esclusivamente ad utenti che "potranno vagliare in base a scienza ed esperienza la pertinenza, l'aggiornamento e l'attendibilità dei contenuti". In ogni caso, il Geoportale Nazionale costituisce una banca di dati ex art. 1, l. 22 aprile 1941 n. 633, *Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*, modificata dal d. lgs. 6 maggio 1999, n. 169, *Attuazione della direttiva 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche di dati*. Sembra necessario richiamare sinteticamente i numerosi riferimenti al diritto di accesso ai documenti e ai dati della P.A. che, se inizialmente previsto solo per i documenti relativi al singolo procedimento amministrativo, come disciplinato dal Capo V, l. 241/1990, cit., e s.m.i., ha poi subito notevoli evoluzioni con l'introduzione della disciplina sull'accesso civico e sull'accesso civigo generalizzato, rispettivamente disciplinati dagli art. 5, d.lgs. n.33/2013, cit., come modificato dal d.lgs. 25 marzo 2016, n. 97.

[32] BDTRE Regione Piemonte, disponibile online, ultima versione del 22 marzo 2021; L.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio* e s.m.i., che ha previsto l'introduzione del *database* regionale. "La base geografica e topografica di riferimento del SIT è il database topografico (DBT), rappresentazione digitale in formato vettoriale georiferita del territorio. Dal DBT derivano le altre basi geografiche a scala minore, ivi compresi gli aggiornamenti della carta tecnica regionale scala 1:10.000. Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal SIT, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi." Nel caso dell'infrastruttura regionale della Lombardia, si registra peraltro un cambiamento nel sistema informativo per la pianificazione locale, dovuto all'approvazione del nuovo strumento del Piano di Gestione del Territorio, *Piano di gestione del territorio*, Comune di Milano, approvato con Delibera di Giunta Regionale del 14 ottobre 2019. Si rileva che tale innovazione comporta il passaggio a nuovi strumenti informatici da una serie di strumenti gestionali esistenti nell'organizzazione regionale, disponibili online: "un archivio cartaceo contenente la documentazione costituente i PRG e le loro varianti; una banca dati alfanumerica contenente dati sugli atti amministrativi comunali relativi ai PRG e varianti; una banca dati geografica, nota con l'acronimo di MISURC (Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali), relativa a contenuti tematici e previsionali dei PRG e delle loro varianti. Il quadro così delineato va evolvendo nella direzione di un nuovo scenario, articolato in: un repertorio della pianificazione locale, che è parte integrante del Catalogo sopracitato; una banca dati geografica della pianificazione locale a scala 1:10.000, che offre una sintesi informativa dei contenuti tematici e previsionali dei PGT ("Tavola delle Previsioni") e rappresenta la naturale evoluzione del MISURC; un archivio documentale in formato digitale degli elaborati costituenti i PGT approvati e le loro varianti."

solo un aggiornamento costante dei livelli informativi e la segnalazione delle progressive rettifiche - che gli enti sovracomunali provvedono a recepire ed elaborare - ma anche la prospettazione di scenari alternativi di gestione della città[33].

Infatti, come sopra accennato, in una prospettiva di medio termine, tali sistemi integrati potrebbero realizzarsi in chiave generalizzata, ossia ampliando il loro raggio d'azione anche ad ulteriori strumenti pianificatori, generali e di settore, tenendo conto dei livelli informativi specifici di aggregazione territoriale.

Particolare attenzione va allora posta al ruolo esercitato dalle norme giuridiche, le quali dovranno stabilire gli ambiti disciplinari di competenza prevalente e il valore conformativo, piuttosto che di indirizzo, di ciascuna delle previsioni[34].

Come già rilevato, ad oggi gran parte dei comuni utilizza una cartografia propria, un tempo costruita mediante l'affidamento al professionista ed il disegno delle tavole di piano, mentre attualmente i servizi cartografici sono forniti da operatori privati che, elaborando a seconda della richiesta posta dall'ente locale, forniscono una sorta di "cartografia alternativa", che sebbene con modificazioni ed integrazioni, viene costruita sulla base di quella regionale.

In sostanza, mediante la predisposizione di specifici *software*, i fornitori dei servizi urbanistici svolgono, per conto dell'ente locale, operazioni quali: la realizzazione e l'aggiornamento di cartografie di vario genere e tipologia, attraverso l'utilizzo di piattaforme CAD, per la

[33] Il riferimento è alla "Tavola delle previsioni" del PGT, Regione Lomardia, cit.: essa rappresenta lo strumento che più direttamente lega la pianificazione locale alla costruzione del SIT integrato, trattandosi di un "elaborato non conformativo all'interno del Documento di Piano, realizzato alla scala nominale di riferimento 1: 10 000", secondo la DGR del 29 dicembre 2005, n. VIII/1681.

[34] L'art. 3 della l.r. Piemonte n. 56/1977, cit. introduce il Sistema Informativo Geografico regionale, dando attuazione a norme statali ed europee, e conferisce alla Regione il compito di promuovere "la gestione integrata del sistema informativo geografico regionale, quale riferimento conoscitivo fondamentale per la valutazione, l'elaborazione e la gestione telematica degli strumenti di pianificazione. Gli enti territoriali conferiscono i dati conoscitivi fondamentali per la formazione del sistema informativo geografico regionale. Con apposito provvedimento, la Giunta regionale definisce le modalità per l'accesso di tutti i cittadini al sistema informativo geografico regionale".

predisposizione sia di cartografie geologiche e vincolistiche, sia dei differenti piani urbanistici; il cosiddetto *data integration*, processo necessario nei progetti che prevedono un quadro di conoscenze esteso, attraverso la messa a regime di informazioni memorizzate da diverse aree gestionali; la creazione di banche dati georeferenziate, o *cloud computing*[35].

Dal punto di vista pratico ed operativo, in sostanza, il fornitore si occupa di attrezzare l'ente con il proprio programma, all'interno del quale il funzionario che accede, può esaminare i sottolivelli della pianificazione urbanistica, a partire dal catasto, sovrapponendo ed integrando informazioni e *layers*.

La scelta di opportunità delle singole regioni di non fornire servizi diretti agli enti, relativa anche al fatto che la richiesta di un così elevato livello di dettaglio cartografico è propria dell'ente locale e non si colloca fra gli obiettivi regionali, ha di fatto lasciato uno spazio vuoto, bisognoso di un processo di integrazione che va potenziato con strumenti idonei e professionali di cui la P.A. non sempre si dota.

Recentemente, peraltro l'Agenzia per l'Italia Digitale, che, come noto, è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la

[35] Tra i fornitori di tali servizi il riferimento va a: Oikos Engeneering s.r.l.; Technical Design s.r.l.; Maggioli urbanistica s.p.a.; ecc. I servizi sono plurimi e numerosi possono essere i ragionamenti condotti soprattutto in relazione ai differenti effetti che tali *software* producono nei confronti degli enti assistiti (*lock-in*, ecc.). Dal punto di vista operativo, il funzionario pubblico accede alla piattaforma e, ad esempio nel caso del P.R.G. è possibile selezionare ciascuna variante, con la singola cronistoria; si possono esaminare le sottovestizioni con i vari livelli, che identificano zone e destinazioni d'uso, fasce di rispetto come strade e vincoli ambientali, ecc. Da questa base, o catastalmente o dal P.R.G., si può interrogare il *database*: sei si vuole sapere qualche informazione su una determinata particella catastale o anche solo dove è collocata, si inseriscono le coordinate delle particelle. Al contrario, si può anche partire selezionandone una. Il sistema fa emergere vari livelli di pianificazione di cui si è parlato:

- catastale (con visura)
- pratiche edilizie (con cronologia delle pratiche)
- sistema integrato con le NUEA del piano, per individuare vincoli del P.R.G.

crescita economica e sostenendo l'innovazione digitale mediante la diffusione delle competenze digitali, anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali[36], ha introdotto delle linee guida proprio in tema di acquisizione e riuso di *software*: tali indicazioni sono state elaborate per indirizzare le amministrazioni nel processo decisionale per l'acquisto, la condivisione e il riuso delle soluzioni *open source*[37].

Il riuso, infatti, consiste nel complesso di attività svolte per poter utilizzare il *software* in un "contesto diverso da quello per il quale è stato originariamente realizzato, al fine di soddisfare esigenze similari a quelle che portarono al suo primo sviluppo. Il prodotto originario viene "trasportato" nel nuovo contesto arricchendolo, se necessario, di ulteriori funzionalità e caratteristiche tecniche che possono rappresentare un valore aggiunto per i suoi utilizzatori"[38].

Tali previsioni promuovono un evidente cambio culturale verso un più ampio utilizzo di programmi aperti, nell'ottica della messa a fattor comune di qualunque investimento della P.A. a favore della collettività, per consentire di semplificare le scelte di acquisto e gli investimenti in tema di servizi digitali.

Si prevede che le P.A. effettuino una valutazione comparativa tecnico economica sull'acquisto del singolo *software*, motivando le proprie scelte e privilegiando le soluzioni *open source*, anche messe a disposizione dalle altre amministrazioni, ma comunque che sviluppino codici sempre con licenza aperta[39].

---

[36] AgID, Presidenza del Consiglio dei ministri, istituita con d.l. 22 giugno 2012, n. 83 *Misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

[37] Il riferimento è alle Linee guida AgID, 9 maggio 2019, *Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni*: "[…] Questo documento e la metodologia in esso descritta sono da intendersi come ausilio a un percorso decisionale che rimane sotto la piena responsabilità delle amministrazioni, sia nel momento in cui condividano le soluzioni sia quando le adottino in riuso nel rispetto della normativa vigente, in particolare in materia di pubblica amministrazione digitale, contratti pubblici e protezione dei dati personali."

[38] Linee guida AgID, 9 maggio 2019, cit.

[39] "Il presente documento si pone come punto di avvio di un processo culturale che veda le PP.AA. protagoniste di un sempre maggiore ricorso al software aperto, come si ricava dalla lettura del primo comma dell'art. 69, che impone alle pubbliche

Al fine di garantire la necessaria pubblicità, le linee guida stabiliscono inoltre che le soluzioni rese riusabili dalla P.A. siano pubblicate con licenza *open source* in un *repository* pubblicamente accessibile e inserite nel catalogo *Developers Italia*[40].

La finalità, come anche si evince dalla stessa Costituzione, in tal caso, è quella di assicurare il perseguimento del coordinamento informatico delle amministrazioni a diversi livelli, contribuendo alla diffusione dell'utilizzo delle ITs per una crescita economica di qualità[41].

3. Il contenimento del consumo di suolo per la rigenerazione urbana efficace e sostenibile. Il disegno di legge nazionale e le previsioni regionali per l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo.

Le soluzioni tecnologiche per la realizzazione di modelli innovativi integrati nella gestione di aree urbane e metropolitane sono

amministrazioni «che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico» di «rendere disponibile il relativo codice sorgente, completo della documentazione e rilasciato in repertorio pubblico sotto licenza aperta. . .»". Il riferimento è all'art. 69, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale (CAD)*, che afferma: "1. Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno l'obbligo di rendere disponibile il relativo codice sorgente, completo della documentazione e rilasciato in repertorio pubblico sotto licenza aperta, in uso gratuito ad altre pubbliche amministrazioni o ai soggetti giuridici che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa nazionale e consultazioni elettorali.2. Al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 1, nei capitolati o nelle specifiche di progetto è previsto, salvo che ciò risulti eccessivamente oneroso per comprovate ragioni di carattere tecnico-economico, che l'amministrazione committente sia sempre titolare di tutti i diritti sui programmi e i servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, appositamente sviluppati per essa.2-bis. Al medesimo fine di cui al comma 2, il codice sorgente, la documentazione e la relativa descrizione tecnico funzionale di tutte le soluzioni informatiche di cui al comma 1 sono pubblicati attraverso una o più piattaforme individuate dall'AgID con proprie Linee guida."

[40] Il comb. disp. degli art. 68-69 del d.lgs. n. 82/2005, CAD, riporta inoltre l'attenzione alle regole di conformità dello stesso con la disciplina vigente, "[…] Nel promuovere il riuso e la diffusione del software sul quale insistono diritti di proprietà intellettuale di un'amministrazione, con un importante vantaggio economico e in termini di efficienza, è importante richiamare l'attenzione delle singole Amministrazioni sull'importanza che il software posto in riuso - come d'altra parte l'intero parco software in uso a ogni amministrazione - sia conforme alla disciplina vigente."

[41] Art. 117, c. 2, lett. r).

identificate come risolutrici delle problematiche relative non solo al miglioramento della qualità della vita e alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle comunità, ma sembrano essere anche la risposta stessa al sempre più alto livello di urbanizzazione delle città e al conseguente progressivo inutilizzo e abbandono dell'ingente patrimonio esistente[42].

Pertanto, analizzare i profili relativi alla rigenerazione urbana dal punto di vista dell'intervento attivo della P.A. per il miglioramento della qualità delle realtà urbane, presuppone la presa d'atto dell'obiettivo cui tende la rigenerazione stessa: quello di recuperare le numerose aree dismesse e degradate per favorire il contenimento del consumo di suolo[43].

Il consumo di suolo indica anzitutto l'eccessiva e incontrollata espansione dei centri urbani, per il tramite della costruzione di immobili e manufatti, progressivamente procedendo all'erosione della linea di confine fra la città e la campagna e ponendo in essere quello che oggi è definito *sprawl* urbano: il contenimento del consumo del suolo è oggetto di numerosi disegni di legge all'interno del nostro ordinamento

[42] Le città sono state registrate come il maggior fattore di impatto ambientale dannoso, consumando il 75% dell'energia mondiale ed emettendo l'80% di CO_2, causando problemi di sovraffollamento, congestione e inadeguatezza dei sistemi di trasporto, dettati dalla progressiva urbanizzazione della popolazione, e minori disponibilità di sviluppo a causa del rapido degrado delle infrastrutture, è quanto affermato già nel documento *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla Pubblica Amministrazione*, redatto dall'Agenzia per l'Italia Digitale, 3 ottobre 2012; si v. anche art. 44 Cost., che promuove il conseguimento del "razionale sfruttamento del suolo".

[43] G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, agosto 2020, 51: l'Autore considera come, a causa dell'idea dell'immanenza dello *ius aedificandi* nel diritto di proprietà, sino al decennio del 1980 le campagne hanno subito una progressiva edificazione, portando, nel corso dell'ultimo decennio, ad una diminuzione del 12% della superficie agricola utilizzata e una riduzione del 14% delle aziende agricole. Tale brusco mutamento di rotta e l'intervento della legislazione di matrice europea hanno, però, spinto gli Stati a maturare la consapevolezza di una necessità di tutela delle fasce periurbane e una richiesta di integrazione delle funzioni agricole nelle relazioni con la città, contribuendo anche a rendere il territorio rurale "bene multifunzionale", garantito da un uso controllato. Tra gli altri, si v. anche M. ROSSATI, *La rigenerazione urbana alla Lombarda*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018, 153 ss.

nazionale nonché di una proposta di direttiva europea, elaborata dalla Commissione europea nel 2006[44].

L'obiettivo di tale direttiva voleva essere quello di limitare progressivamente il consumo di suolo sino ad arrivare a quota zero nel 2050[45] e, nonostante tale progetto non sia poi stato concluso, sono state formulate dalla Commissione alcune linee guida[46] poi poste come obiettivi da raggiungere da parte degli Stati membri.

Con una successiva comunicazione, la Commissione europea ha in seguito elaborato una serie di azioni da intraprendere a livello europeo nella direzione dello sviluppo sostenibile[47].

Gli obiettivi chiave menzionati dalla Commissione erano relativi ad ogni risorsa, "materie prime, energia, acqua, aria, terra e suolo[48]" e ne determinavano una gestione efficiente e sostenibile, generando un valore più elevato con meno *input*, riducendo al minimo l'impatto ambientale, con ciò presupponendo una percentuale zero di rifiuti residui e una circolarità nel reperimento, uso e smaltimento delle risorse stesse[49].

---

[44] Si precisa che la proposta di Direttiva Europea del 22 settembre 2006, n. 232, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE*, non è il primo atto di indirizzo europeo sul tema della tutela del suolo. Si fa anzitutto riferimento al Consiglio d'Europa, *Carta Europea del suolo*, 1972 e, in seguito alle strategie quali Commissione Europea, 15 maggio 2001, n. 246, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategie dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*.

[45] P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 1, 2020, 3 ss.

[46] Il riferimento è al lavoro della Commissione, 13 Febbraio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, 101 final/2, 2012, redatto sulla base della *Soil Thematic Strategy*, COM(2006) 232, cit.

[47] Commissione UE, 29 settembre 2011, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, 571definitivo.

[48] Commissione UE, COM(2011)571definitivo, cit., 3.

[49] Commissione UE, COM(2011)571definitivo, cit., 3. Si ricorda che è da tale strategia sostenibile che si sono avviati i primi ragionamenti relativi all'inasprimento delle prescrizioni relative all'impiego degli "Appalti pubblici verdi" (*Green public procurement* – GPP) per i prodotti di impatto ambientale significativo e all'economia circolare. Si v. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 2, 2019, 201 ss., già ID, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 1, 2017, 17 ss.

In linea, dunque, con quanto stabilito dalla Commissione europea, il suolo ha iniziato a configurarsi, anzitutto, come una risorsa non inesauribile, al pari di quanto stabilito per gli altri "beni comuni"[50], tematica diffusamente affrontata alla luce della teoria internazionale dei *commons* che prevede da un lato il prevalere della titolarità privata, parcellizzando quindi la risorsa estesa, mentre, dall'altro, concentra l'attenzione sulla teoria per cui dovrebbe essere potenziato il custode pubblico[51].

Su più larga scala, successivamente, trattando di sviluppo sostenibile e corretto impiego della risorsa suolo, sono stati elaborati i cosiddetti *Sustainable Development Goals* (SDGs) dall'Organizzazione delle Nazioni Unite: come noto, è stato stabilito un piano di azione per lo sviluppo sostenibile a livello internazionale, avviato nel 2016, che propone di fornire linee guida ed obiettivi comuni per condurre ogni stato ad appianare questioni importanti per la crescita economica e sociale, fra le quali si inserisce anche quella relativa alla trasformazione delle città in luoghi sicuri, inclusivi, duraturi e sostenibili[52].

Posto tale contesto europeo e internazionale e considerate le *policies* che in maniera sempre maggiore stanno guidando l'azione degli stati[53],

---

[50] In questa chiave, si v. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Giappichelli, Torino, 1980, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma, 2012.

[51] E. BOSCOLO, *Il governo del territorio tra esigenze di pianificazione, contenimento del consumo di suolo e pretese di rigenerazione*, in occasione del Convegno "Dall'urbanistica per piani al governo rigenerativo del territorio alla luce della l.r. Emilia-Romagna 24/2017", cit.; W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. Pub.*, fasc. 2, 2020, 421 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. Pub.*, fasc. 1, 2016, 81 ss.; P. STELLA RICHTER, *La generazione dei piani senza espansione*, in *Atti del XVII Convegno dell'AIDU*, 26-27 settembre 2014, Milano, 2015.

[52] Obiettivo n. 11, ONU, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015. Diversi sono gli atti di indirizzo che compongono il quadro internazionale delle *policies* in tema di consumo di suolo e transizione urbana verso il cosiddetto *Green Deal* dell'Unione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

[53] Le indicazioni in tal senso sono rivolte a documenti quali: la Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata, sottoscritta il 22 giugno 2010, a seguito della riunione informale dei Ministri europei responsabili dello sviluppo urbano; il Patto di Amsterdam (*Urban Agenda for the EU*), 30 maggio 2016; l'inserimento, nel 2011, all'interno del Trattato di Lisbona del concetto di coesione territoriale,

nel nostro ordinamento è possibile ricondurre il termine suolo, di per sé polisemico, ad una sostanziale tripartizione di significati che parte dalla sua caratterizzazione ambientale[54], ne considera la concezione urbanistica (disciplina che stabilisce razionalmente gli usi e le trasformazioni dello stesso) e, infine, lo inserisce concettualmente nella nozione di territorio, uno degli elementi fondativi del concetto di stato che richiama l'esercizio di sovranità da parte del potere pubblico entro un confine stabilito[55].

---

preliminare all'avvio del Programma ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*): la versione aggiornata del programma di cooperazione ESPON 2020 è stata adottata il 26 maggio 2016 dalla Commissione europea. Il programma ESPON 2020 mira a promuovere e favorire una dimensione territoriale europea nello sviluppo e nella cooperazione, fornendo prove, trasferimento di conoscenze e apprendimento delle politiche alle autorità pubbliche e ad altri attori politici a tutti i livelli, in previsione delle nuove strategie per l'Agenda territoriale post 2020. Da ultimo, infine, si richiama il lavoro di revisione e aggiornamento, nel 2020, della Carta di Lipsia, adottata nel 2007, e volta a razionalizzare e raccordare gli strumenti volti all'implementazione dello sviluppo urbano sostenibile nell'ottica della trasformazione delle città europee per accelerare il conseguimento degli obiettivi al 2050. Si considera che, soprattutto nell'ambito del consumo di suolo quale risposta all'emergenza climatica e ambientale, è necessario che "[…] le scelte di *policy*, se intendono essere razionali, esigono di partire da dati misurati ed apprezzati secondo metodologie scientifiche conoscitive […]", A. GAMBARO, *Un esempio di integrazione tra saperi positivi*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, XXI.

[54] Si richiama quanto affermato da M.S. GIANNINI, *"Ambiente". Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 1, 1973, 23. L'Autore sosteneva, allora, che la declinazione del sistema "ambiente" fosse composta e integrata da tre elementi distinti: "1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica.". Tale terzo elemento, affermava poi, era di fatto quello nel quale tutti gli interessi confluivano, pubblici, collettivi o privati, materiali o spirituali, economici o culturali, a prescindere dalla sua definizione giuridica e il problema del raccordo fra ambiente e territorio oggetti di pianificazione urbanistica è una parte "sia pur importante, dei raccordi tra piano territoriale generale e qualsiasi tipo di attività pubblica che comporti realizzazioni territoriali operative.", *ibidem*, 53.

[55] G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 52.: "Il contenimento del consumo del suolo, soprattutto di quello agricolo e naturale, costituisce la premessa logica per lo sviluppo sostenibile dei territori, che si realizza attraverso la promozione del capitale naturale e del paesaggio, l'edilizia di qualità, la riqualificazione e la rigenerazione urbana, il riuso delle aree contaminate o dismesse. In assenza di politiche efficaci per contrastare il consumo di suolo agricolo e naturale, o comunque non impermeabilizzato, l'incessante incremento delle attività umane (specialmente insediative) condurrà nei prossimi decenni a un degrado insostenibile per l'ambiente, e di riflesso per l'uomo. Per questo il contrasto al consumo e all'impermeabilizzazione del suolo rappresentano

Il primo riferimento alla sostenibilità nel settore dell'urbanistica e della pianificazione è rinvenibile in un disegno di legge relativo ai principi fondamentali per il governo del territorio e all'imposizione fiscale[56]. Tra le altre istanze, infatti, si proponeva la disciplina del principio di sostenibilità, vincolo alla conservazione delle risorse naturali e dei beni culturali da un lato e, dall'altro, espressione dell'obbligo di contenimento del consumo di suolo.

All'interno del medesimo disegno di legge, era presente anche il riferimento alla sussidiarietà orizzontale e verticale, che dovrebbe rientrare a pieno titolo come garanzia anzitutto di coordinazione e cooperazione istituzionale, in termini di differenziazione ed adeguatezza fra livelli istituzionali diversi e, infine, come partecipazione attiva dei privati alla gestione del territorio nel quale essi risiedono[57].

L'attuazione di tali principi ha come corollario la grande attenzione nei confronti dei vincoli di trasparenza ed efficienza del settore del governo del territorio, al quale si accompagna anche, sempre nel disegno di legge, un riferimento particolare all'uguaglianza e all'equità, declinata in termini di accessibilità alle risorse e ai vantaggi offerti dal sistema antropico e naturale, ad esempio nel caso delle energie rinnovabili[58].

Come riportato, il dibattito politico e istituzionale italiano considera da tempo la questione di un certo rilievo e la riduzione progressiva del consumo di suolo si pone come soluzione alla constatazione secondo la

---

obiettivi centrali di tutte le nuove politiche e pratiche urbane, nazionali e sovranazionali, indipendentemente dagli strumenti tecnici di cui esse si avvalgono."

[56] Proposta di legge presentata alla Camera il 2 maggio 2013, n. 872, *Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare*. Il d.d.l. e il suo contenuto sono oggetto di commento da parte di D. DE PRETIS, A. SIMONATI, *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, cit. 6, la cui finalità è quella di indicare come il diritto urbanistico sia stato caratterizzato da un progressivo ampliamento della sua definizione.

[57] Art. 118 Cost.

[58] Il tema era già oggetto del contibuto di G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2014, 261-287. In riferimento alla digitalizzazione, il consumo di suolo rientra nelle specifiche fornite in tema di agricoltura per l'infrastruttura INSPIRE, documento INSPIRE, *D2.8.III.9 INSPIRE Data Specification on Agricultural and Aquaculture Facilities – Technical Guidelines*, 2013.

quale le proiezioni temporanee, elaborate sulla base dei dati a disposizione di diversi istituti che si occupano del tema, sembrano rilevare un progressivo aumento della produzione urbana, ossia l'espansione continua e incontrollata dei centri, che provoca due conseguenze: la sostanziale eliminazione della suddivisione città-campagna[59] e il consumo di suolo naturalistico[60].

Entrambe le conseguenze, comunque, pongono in prospettiva una esigenza di disciplina che fissi e determini politiche nazionali e invarianti per far sì che trasformazioni incontrollate del territorio non vìolino i principi di tutela dell'ambiente naturale e di difesa del suolo, quale, appunto, bene esauribile[61].

Tali trasformazioni si concretizzano talvolta in interventi in violazione del corretto uso del suolo e, in particolare, implicano alterazioni, spesso irreversibili, delle caratteristiche naturali e ambientali delle superfici originarie, causandone così una progressiva riduzione[62].

In riferimento ai possibili rimedi esperibili, si è fatto cenno a numerosi disegni di legge proposti e ad uno tutt'ora in attesa di approvazione[63]:

---

[59] Per una ricostruzione della tematica si rinvia a R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, 366 ss.

[60] Come è stato affermato, la presa d'atto degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e della loro attuazione implica, per il diritto urbanistico, "una fase di transizione molto diversa e più radicale di quelle precedenti", in quanto "l'obiettivo di fondo, infatti, sarà sempre più quello di sfruttare gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (anche) per ricucire e migliorare la qualità dell'impianto urbanistico", G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 5, 2020, 325-326; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc 3, 2016, 227 ss.

[61] P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., 228.

[62] Si fa riferimento ad operazioni che causino impermeabilizzazione, sigillazione della superficie, desertificazione o salinizzazione, in P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., 227 ss. È di interesse notare che la tradizionale definizione di consumo di suolo è un'espressione italiana con la quale si fa riferimento agli interventi che causano impermeabilizzazione della superficie, alterando in maniera irreversibile le caratteristiche fisiche e ambientali della zona, in G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, cit. 327.

[63] Si consideri il ddl n. 86, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate*, comunicato alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2018 e, attualmente depositato in Commissione 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali), in sede referente.

si noti però che, affinchè sia possibile prevedere l'adozione di una disciplina normativa della materia, risulta necessario chiarire i confini e l'ambito legislativo entro cui collocare le ipotetiche invarianti relative al consumo di suolo.

È stato infatti affermato che tale argomento possa rientrare sia tra le competenze esclusive dello stato e sia come disciplina di competenza concorrente con le regioni: ciò che varierebbe, a seconda della scelta, sarebbe dunque o la formazione dettagliata di norme imperative statali alle quali gli enti regionali e locali dovrebbero attenersi, oppure l'individuazione dei soli principi fondamentali della materia da parte dello stato, lasciando per le regioni la disciplina della fase attuativa.

Il consumo di suolo, per sua definizione, rientrerebbe fra le materie relative alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali[64] di competenza esclusiva statale, o, altrimenti, troverebbe collocazione nella materia del governo del territorio e sarebbe demandato alla competenza legislativa concorrente fra lo stato e le regioni[65].

La legislazione ha affermato, comunque, che la finalità perseguita tramite l'individuazione di talune categorie di beni sui quali apporre prescrizioni restrittive in relazione al loro utilizzo, i cosiddetti vincoli, sia comunque riconducibile a ragioni di interesse pubblico, tutelando il "valore" dei beni stessi[66].

Il consumo di suolo come principio cardine della disciplina del governo del territorio certamente si innesterebbe poi con l'urbanistica, materia giuridica che, poiché determina le regole relative alle trasformazioni e agli usi del suolo stesso, sembrerebbe essere in conflitto con la disciplina di tutela di quest'ultimo, di rango anzitutto ambientale[67].

Quale che sia la collocazione legislativa della nozione di consumo di suolo, pare chiaro comunque che spetti attualmente agli enti regionali e

---

[64] Art. 117, c. 2, lett. s), Cost.

[65] Art. 117, c. 3, Cost. Si v. anche G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, cit., 328.

[66] P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., 228.

[67] F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, n. 2, 2016, 317.

locali il compito di perseguire, nel rispetto della normativa nazionale, gli interessi pubblici primari rilevati all'interno del territorio di loro competenza, esprimendo il modello conforme di sviluppo del territorio per il tramite delle trasformazioni e della pianificazione urbanistica[68].

La pianificazione locale e quella regionale di coordinamento determinano anche l'effettivo fabbisogno abitativo e l'edificabilità dei luoghi, identificando quindi il rapporto fra densità abitativa e suolo utilizzabile[69]: l'espansione urbana ordinata e razionale, fulcro della disciplina dei primi piani regolatori generali comunali, dovrebbe quindi oggi essere rivista alla luce dei vincoli prescrittivi dettati dai piani di coordinamento che - su più larga scala anche se comunque incardinati nella gerarchia degli strumenti pianificatori - potrebbero stabilire le percentuali di utilizzo del suolo non ancora edificato ma, soprattutto, incentivare forme di riuso[70] dell'esistente[71].

---

[68] La lacuna della disciplina statale è ripresa anche da F. PATRONI GRIFFI, Relazione al 65° Convegno di studi amministrativi "Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino", disponibile online: "Va lamentata la carenza, allo stato, di una disciplina statale di principio che sarebbe invece importante adottare in un settore di grande interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese e soprattutto per porre freno alla proliferazione dei modelli di urbanistica regionali differenziati. L'assenza, infatti, di chiari principi fondamentali autorizza l'adozione di leggi diverse da regione a regione. L'esigenza di uniformità, garantita dai principi fondamentali, non è assicurata".

[69] A tale proposito, si richiama lo stesso art. 2*bis*, c. 1, T.U. Edilizia, cit., che afferma: "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano […] possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali."

[70] In riferimento al patrimonio urbanistico abbandonato, sia in città che in altri contesti territoriali, si è affermato che la parola più efficace e che meglio si adatta all'obiettivo che il riutilizzo di beni e spazi urbani si propone di attuare è "riciclo", o *re-cycle*, come si v. nel progetto di ricerca Re-cycle Italy (disponibile online), e in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017, 11 ss.: "Il «riciclo», in altri termini, rappresenta una forma di utilizzo del passato che ci permette di rispettare il futuro, rendendo di nuovo disponibili per la collettività dei materiali urbani (realtà costruite, spazi aperti ecc.), oggi purtroppo abbandonati".

[71] M. VALLERGA, *Nuove figure e vecchie conoscenze*, in G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, 65 ss. In relazione ai Piani di coordinamento e al venir meno della loro obbligatorietà nella Legge Urbanistica del 1942, si v. A. ROMANO TASSONE, I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali, intervento al Convegno "Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore", Ravenna, 29-30 settembre 2000, 6, ripreso da P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *federalismi*, 2019, 11, disponibile online. Come ripreso nelle

All'interno del disegno di legge, recentemente oggetto di discussione in Parlamento, si riafferma il ruolo proattivo nella gestione del consumo di suolo demandato proprio ai comuni[72]: tali enti, al fine di definire un quadro aggiornato delle potenzialità contenute negli strumenti di pianificazione locale, avrebbero il compito di fornire alle regioni, quali enti di coordinamento, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, i dati relativi alle previsioni non attuate che comportano consumo di suolo, contenute negli strumenti di pianificazione locale vigenti.

Di conseguenza, entro dodici mesi decorrenti dall'entrata in vigore della legge, andrebbero adottati opportuni criteri, parametri e percentuali di riduzione del consumo di suolo coerenti con gli obiettivi, da articolare su scala comunale o per gruppi di comuni, sia in termini di direttive per la pianificazione sia in termini di disposizioni immediatamente operative. Va tenuto conto delle specificità territoriali, di quelle paesaggistiche ed ambientali, nonché delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle potenzialità agricole, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche e dell'estensione del suolo già urbanizzato.

È specificato poi che, a tali fini, le normative e gli strumenti di pianificazione regionali vigenti in materia in linea con gli obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo sono fatti salvi, così come indirizzi e prescrizioni finalizzati a ridurre il nuovo consumo di suolo, salvaguardando le risorse e privilegiando proprio il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente.

---

riflessioni conclusive di G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, cit., 342-345, l'impatto dell'azzeramento del consumo di suolo pare riportare l'attenzione su una netta semplificazione del sistema pianificatorio, con la riduzione dei livelli decisionali, con la specializzazione di questi e con l'introduzione di meccanismi di integrazione per la realizzazione di una pianificazione non concorrente, ma concentrica.

[72] Art. 3, d.d.l. S. 193 – XVIII Leg., *Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato*.

È previsto poi anche un meccanismo "sanzionatorio", poiché nel caso in cui i comuni non abbiano fornito i dati ovvero non rispettino le percentuali di riduzione del consumo di suolo definite dalla regione di riferimento, non sarebbero consentiti interventi edilizi né l'approvazione di strumenti urbanistici attuativi che comportino consumo di suolo, di conseguenza considerando illegittimi tutti gli atti che comportano nuovo utilizzo di suolo.

Si prevede un'operazione di monitoraggio del consumo del suolo stesso, ad opera dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dalle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle regioni e delle province autonome anche in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), consentendo loro, nell'espletamento dei compiti attribuiti, di accedere direttamente alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici che deve essere resa disponibile.

La cartografia, così formata, e i dati del monitoraggio del consumo di suolo sarebbero pubblicati e resi disponibili dall'ISPRA annualmente, sul proprio sito istituzionale, sia in forma aggregata a livello nazionale sia in forma disaggregata per regione, provincia e comune[73].

I dati rilevati annualmente costituiscono il riferimento per la definizione dei dati medi con scansione temporale triennale[74].

A tale proposito, nel disegno di legge attualmente formulato, si afferma che il consumo di suolo possa essere consentito esclusivamente nei casi

[73] Per i Comuni e le Regioni è prevista la possibilità di inviare all'ISPRA, secondo i criteri resi disponibili sul sito istituzionale del medesimo istituto, eventuali proposte motivate di modifica alla cartografia entro sessanta giorni dalla pubblicazione delle informazioni di cui al periodo precedente. Successivamente, entro trenta giorni l'ISPRA prevede di pubblicare la versione definitiva dei dati dopo la verifica della correttezza delle proposte di modifica da parte dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente territorialmente competente, art. 3, d.d.l. S. 193, cit.

[74] Art. 3, c. 8, ddl. S. 193, cit.: "Le serre non permanenti e altri interventi di consumo di suolo connessi con la conduzione dell'attività agricola di tipo temporaneo, ovvero in cui siano assicurate le condizioni di naturalità del suolo per almeno metà dell'anno, non concorrono al computo del consumo di suolo."

in cui non esistano alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate, nonché nella loro rigenerazione[75].

Di conseguenza, si sostiene che la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica debba prediligere il riciclo e la rigenerazione urbana, nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e, infine, la conservazione delle condizioni di naturalità dei suoli[76].

Nonostante il nostro ordinamento sia, al momento, in assenza di un quadro normativo nazionale, alcune regioni si sono mosse nell'ambito della legislazione locale proprio per regolamentare il risparmio del consumo del suolo e, sebbene le soluzioni normative adottate risultino diverse, l'approccio al tema pone comunque in connessione il contenimento del consumo di suolo con il riutilizzo dell'esistente[77].

Recentemente, però, è stato segnalato come l'effettivo perseguimento della riduzione e dell'azzeramento del consumo di suolo non solo non possa prescindere da un adeguamento degli strumenti normativi, ma soprattutto implichi un ripensamento delle modalità di intervento: in altri termini, sembra sia necessario stabilire ulteriori deroghe al principio del divieto di utilizzo di nuovo suolo[78].

Tali deroghe devono essere giustificate e proporzionali specie alla riqualificazione delle aree territoriali sulle quali investire attraverso insediamenti commerciali e produttivi.

Si propone, dunque, di non computare nella quota massima di consumo di suolo le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti nel momento di ipotetica entrata in vigore della nuova normativa o, comunque, di consentire il consumo di suolo nei

---

[75] Art 1, c. 2, ddl. 86/2018, cit., che inserisce, come principi fondamentali accanto alla riduzione del consumo di suolo, il riuso e la rigenerazione urbana.

[76] Si noti che sono previste, nel ddl. 86/2018, cit., anche prescrizioni pratiche relative all'attività che gli enti locali devono svolgere.

[77] F. MUSCO, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, 2009, 17 ss.

[78] ISPRA, *Audizione dell'ISPRA presso le Commissioni riunite 9ª e 13ª del Senato della Repubblica, in relazione ai disegni di legge sul consumo di suolo*, disponibile online; sulla base, invece, dei dati del rapporto ISPRA 2020 si considerano che nel corso dell'anno, le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 57,5 km^2, ovvero, in media, circa 16 ettari al giorno, con un consumo pro capite di circa 354,51 m^2 per abitante al 2019.

casi in cui non esistano ragionevoli alternative di recupero di aree dismesse.

A tale scopo, però, va fornita, da parte dell'impresa investitrice, specifica motivazione relativamente alla necessità di utilizzare suolo inedificato, dimostrando anche con puntuali specificazioni l'impossibilità tecnica o l'insostenibilità economica di utilizzare aree consolidamente urbanizzate, sempre compensando con interventi di mitigazione e di riequilibrio ecologico.

Parrebbe, inoltre, doveroso prevedere che non siano computate nel calcolo della quota massima di consumo di suolo tutte quelle aree in qualche modo utilizzate per la realizzazione o l'ampliamento di opere pubbliche strategiche, per i parchi urbani e per altre dotazioni ecologiche e ambientali o per la costruzione e la trasformazione di fabbricati nel territorio rurale funzionali all'esercizio delle imprese agricole.

La disciplina relativa al contenimento del consumo di suolo implica quindi la previsione di un impianto normativo e di realizzazione sostenibile per garantire che gli interessi ambientali e paesistici siano componenti e non limiti della nuova metodologia di pianificazione, improntata al privilegio del recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto al consumo di nuovo territorio[79].

Come emerge da quanto esaminato, pare sussistere un rischio nella previsione del contenimento del consumo di suolo slegato dalla configurazione di possibilità alternative all'esercizio del diritto a edificare in capo ai singoli: come già in passato accaduto, è stato sottolineato che la compressione eccessiva dello *ius aedificandi* e del diritto proprietà degli individui porta a provocare profili di incertezza del diritto. Il riferimento va a quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale nel 2005 ha sanzionato l'Italia proprio sul tema dell'apposizione di diversi vincoli su terreni di proprietà privata

[79] D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015, 120-121.

per violazione di due disposizioni della CEDU, relative alla tutela della proprietà - e agli indennizzi dovuti - nonché al diritto ad un equo processo[80]. Le motivazioni addotte dalla CEDU vertevano tutte sui profili di violazione del principio di certezza del diritto, venuto a mancare nel caso di specie per i ricorrenti poiché l'impedimento all'esercizio del proprio diritto di proprietà sarebbe perdurato per decenni sulla base di un'espropriazione illegittima; da qui, la considerazione secondo la quale il sacrificio da parte del privato dello *ius aedificandi* possa essere legittimo solo in quanto consente comunque al soggetto di trarre utilità dal proprio bene giuridico e, in aggiunta, del fatto che se l'impedimento legato al consumo di nuovo suolo costituisce l'obiettivo e la *ratio* della pianificazione urbanistica, appare necessaria la previsione di più agevoli utilizzazioni alternative e sostenibili del terreno, in modo tale da non privarlo del suo potenziale economico, che se sfruttato garantisce comunque la realizzazione dell'esercizio del diritto di proprietà[81].

Tali deroghe proposte e sin qui esaminate richiamano la necessità di una più stretta connessione tra le azioni di tutela del suolo e quelle di recupero delle aree dismesse, in una visione prospettica non solo di risparmio nell'utilizzo di una risorsa esauribile ma anche di reale recupero di spazi, aree ed edifici, soprattutto a destinazione d'uso industriale o terziaria, ormai inutilizzati e in stato di degrado.

Le prospettive, dunque, del contenimento e del risparmio del consumo di suolo per favorire lo sviluppo di una pianificazione urbanistica sostenibile e rispondente alle esigenze attuali e future delle città possono trovare concreta espressione proprio nel potenziamento

[80] Corte EDU, IV sezione, 17 marzo 2004, *Scordino* et al. c. Italia, poi confermata con sent. 15 luglio 2004. Il caso di specie era relativo ad un ricorso proposto dagli eredi del privato proprietario di un terreno per la violazione dell'art. 1, Protocollo Addizionale, CEDU che tutela la protezione della proprietà. Tale violazione era sostenuto che fosse stata causata dall'imposizione di vincoli sul terreno di proprietà dei ricorrenti - oggetto di un decreto di occupazione d'urgenza e di un decreto di espropriazione -, previsti senza il conferimento di alcun indennizzo né risarcimento di danni. Il giudice di primo grado adìto dai ricorrenti aveva ritenuto inefficace l'atto di occupazione e reputato illegittima ed arbitraria l'intera procedura espropriativa.

[81] D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, cit., 121.

dell'impiego delle nuove tecnologie generalmente inteso ma, più in particolare, proprio con l'utilizzo dei dati e delle indicazioni che tali dati forniscono[82].

In altri termini - come già ricordato in relazione all'impiego dello strumento dell'uso temporaneo - per il perseguimento del contenimento del consumo di suolo è necessario che vi sia adeguata conoscenza sul suolo già utilizzato e, a tal fine, si riporta l'attenzione al tema della mappatura del territorio.

Mediante, dunque, l'utilizzo degli strumenti tecnici attualmente a disposizione, sarebbe possibile avviare procedimenti di mappatura per individuare precisamente le aree della città cosiddette "degradate"[83] sulla base della fissazione di alcuni parametri, come richiesto dalla strumentazione tecnica.

In tal modo, la pubblicazione dei risultati della mappatura potrebbe essere lo strumento per concentrare l'attenzione sulle aree da recuperare, impendendo di conseguenza il consumo di nuovo suolo non edificato.

Ciò, naturalmente, non può prescindere dalla percezione della nozione di sostenibilità ambientale e urbana non solo come obiettivo cui tendere ma, al tempo attuale, come mezzo e parametro di valutazione delle scelte di gestione del territorio. La sostenibilità, se posta come vincolo giuridico[84], dovrebbe essere rispettata sia dal proprietario del singolo bene nell'esercizio del proprio diritto e nel rispetto della tutela dell'ambiente[85], sia dagli amministratori pubblici i quali -nell'effettuare

---

[82] F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, fasc. 1, 2020, 48. L'Autore, rileva, dopo aver ricostruito la centralità delle scelte di pianificazione e dei relativi strumenti per garantire un assetto anche sostenibile del territorio (spec. 35 ss), che "Fermo restando che appare sempre più irragionevole e incomprensibile come la riforma della disciplina urbanistica non sia avvertita ancora come un'esigenza pressante dalle forze politiche in ambito nazionale, senza cui, le pur interessanti sperimentazioni che si verificano nei territori, rischiano di non riuscire a consolidarsi a sufficienza o di farlo con molta più lentezza di quanto sarebbe necessario", 49.

[83] Si rimanda al cap. III per le riflessioni sulla definizione di degrado.

[84] F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit. 35 ss.

[85] F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., propone una rilettura del diritto di proprietà ma anche

la propria scelta discrezionale[86] - non potrebbero presindere dal bilanciamento di questa con operazioni di trasformazione e riutilizzo dei beni abbandonati.

4. Verso lo sviluppo dello *smart planning*: il potenziamento della pianificazione integrata. Il caso del progetto "Urbanistica senza carta" della Regione Piemonte.

Tradizionalmente, gli studi sulla disciplina urbanistica si caratterizzano come oggetti di relazione fra "saperi" diversi e tale interdisciplinarietà interessa anche molteplici settori del diritto amministrativo.

Il governo del territorio, investito dall'utilizzo delle tecnologie digitali, è caratterizzato da una visione interdisciplinare assai più risalente nel tempo e contenuta già all'interno della stessa definizione di urbanistica[87]: essa infatti "non possiede alcuna connotazione

dell'espropriazione per pubblica utilità ex art 838 cc. L'Autore afferma che, nel garantire al privato il rispetto del principio di legalità nella sottrazione del bene in proprietà - che interessa la produzione nazionale o di prevalente interesse pubblico - va rispettato il bilanciamento con la "necessità che l'abbandono del bene non contrasti gli interessi pubblici. Così, se la norma venisse letta come soluzione estrema del conflitto fra un (dis)uso irresponsabile di beni e interessi pubblici, potrebbe essere utilizzata per legittimare altre iniziative del comune che, ancorché non approdino alla sottrazione totale del bene, giustifichino una riattivazione dell'uso per finalità pubbliche con il coinvolgimento dell'interessato, se possibile, ma anche della comunità destinataria dell'intervento."

[86] Art. 3*quater*, c. 2, c. 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, in cui si afferma che "Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione." e inoltre che "Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro."

[87] Sul punto si rinvia *supra* al cap. I, par. 2, del presente lavoro.

particolare, ma è l'ambiente nella sua globalità, per come è identificato dalle discipline non giuridiche[88]".

Di conseguenza, le regole giuridiche del diritto urbanistico, che si traducono nelle norme relative alla pianificazione - dall'imposizione delle destinazioni d'uso ai vari comparti, all'attribuzione dei vincoli, all'attuazione nei differenti contesti locali delle indicazioni dell'ente territoriale gerarchicamente superiore - contengono di fatto quelle caratteristiche di interazione tra due o più discipline differenti[89].

Questa interazione, che appare evidente anche solo considerando l'ambiente che ci circonda, non è però sempre effettiva: l'interdisciplinarietà, per come intesa dagli studiosi, varia dalla semplice comunicazione di idee ad un'effettiva interazione specifica, di concetti, metodologie, procedure e dati, con lo scopo di organizzare la ricerca in un determinato campo[90].

L'attività di pianificazione urbanistica presenta questa interazione e la traduce anche nello stesso strumento urbanistico: a sostegno di tale affermazione, si pensi che, come già ricordato, il P.R.G. di un comune è un atto amministrativo generale, che però contiene prescrizioni normative di vario genere e natura come, ad esempio, le infografie o le tavole di piano.

Pertanto, mentre l'interdisciplinarietà caratterizza il contenuto della disciplina giuridica urbanistica, la *ratio* degli strumenti urbanistici e l'attività degli enti coinvolti nel procedimento amministrativo di pianificazione richiama il concetto di strategia.

---

[88] M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., 24.

[89] Si pensi, ad esempio, alla geologia, all'architettura, all'urbanistica, all'ingegneria e, infine, anche al diritto.

[90] A. DI GIOVANNI, *Urbanistica come pratica di ricerca interdisciplinare. Note a partire da due esperienze di ricerca*, in Tracce Urbane, 6, dicembre 2019, 227. Nello stesso scritto, l'Autore ricostruisce invece la relazione organizzativa costituita dalla "trans-disciplinarità", che, si afferma, "stabilisce un sistema comune di assiomi per una serie di discipline", *ibidem*. Secondo quanto qui detto, dunque, pare possibile ricondurre ad un rapporto di stretta dipendenza l'interdisciplinarietà e la "trans-disciplinarità", in quanto non è possibile configurare un'effettiva collaborazione e integrazione fra discipline diverse, se le stesse non fissano delle categorie concettuali e di linguaggio comuni.

Con tale termine, come noto, si identifica la tecnica di individuare gli obiettivi generali di un'attività, assieme ai modi e ai mezzi più opportuni per raggiungerli[91].

Dal punto di vista giuridico, l'utilizzo del termine strategia si rapporta, nell'ambito del diritto pubblico e, in particolare, del diritto amministrativo, necessariamente con la capacità della P.A. di raggiungere gli obiettivi prefissati, e rispondenti all'interesse pubblico, con le migliori modalità.

Come è stato sostenuto, il diritto amministrativo, se considerato in chiave weberiana, dovrebbe apparire come "una macchina che agisce mediante processi decisionali lineari, puntualmente regolati dall'ordinamento"[92]; per le sue stesse caratteristiche, però, e per i principi che lo regolano, esso si configura più come area di scambio e bilanciamento fra interessi pubblici e privati o tra politica ed amministrazione, in sostanza come un terreno di conflitti fra interessi contrapposti le cui norme giuridiche e scelte decisionali hanno il compito di provvedere non solo al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche che, per definizione, gli sono attribuite, ma anche a tutelare le aspettative costituzionalmente previste di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nei confronti dei suoi attori e, più in generale, di tutti gli utenti e i cittadini[93].

In ambito economico, la definizione di metodologia strategica rimanda all'insieme delle scelte e delle azioni coordinate al fine di raggiungere

[91] Voce "Strategia", Enciclopedia Treccani; ai fini della presente ricerca, non si intende prendere in considerazione quanto affermato dalla Dottrina sull'ulteriore significato del concetto di strategia rapportato ad altro settore del diritto pubblico e amministrativo generalmente inteso, ossia l'ordinamento militare. La strategia, in tale contesto, assume forme giuridiche e procedure tipiche dell'ordinamento cui si riferisce e, per ogni approfondimento, si rimanda a R. URSI, *L'amministrazione militare*, Palermo, 2018.

[92] G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna 2014, 62-63; M. WEBER, *Economia e società* (*Wirtschaft und Gesellschaft*), 1922, postumo. Sul rapporto fra filosofia e pubblica amministrazione, si v. di recente E. ONGARO, *Philosophy and Public Administration*, Elgar, UK, 2017, *passim*.

[93] Art. 97 Cost.

l'obiettivo predeterminato, scelte e azioni adottate all'interno delle aree aziendali, coinvolte del tutto o in parte nel processo[94].

Tale definizione implica, senza dubbio, un passaggio preliminare alla messa in pratica della strategia, che consiste nell'attenta raccolta, analisi e ponderazione delle alternative prese in considerazione per giungere alla realizzazione dell'obiettivo, in relazione al sistema economico e normativo e al contesto sociale di riferimento. La fase successiva del procedimento strategico riguarda l'elaborazione di un piano definito in base all'enunciato che fissi criteri e modalità di azione conformi a quanto prefissato, e sottoposti, nella fase attuativa del piano, al controllo strategico di conformità con gli obiettivi.

Quanto premesso, sebbene sia applicato in un contesto di tipo privatistico in cui la logica dell'efficienza è sempre volta al perseguimento dell'utile, del profitto dell'azienda, trova riscontro anche in ambito pubblicistico, se si analizza l'intero dispiegarsi dell'azione amministrativa.

Il procedimento amministrativo, di per sé articolato in più fasi, riprende e applica i diversi passaggi sopra illustrati, con le dovute specificità anzitutto riguardo alla fissazione degli obiettivi che orientano l'azione della P.A. verso il rispetto del principio di legalità e, conseguentemente, verso il perseguimento dell'interesse pubblico prevalente[95]. A tale proposito, possono richiamarsi le diverse riflessioni elaborate soprattutto relativamente alla cosiddetta "amministrazione di risultato"[96].

---

[94] Per tutti, si rimanda alla definizione dell'Economista S. FROVA, *Pianificazione*, in L. GUATRI (a cura di), *Economia delle aziende industriali e commerciali*, Egea, Milano, 1992.

[95] R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*. vol. III di L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, 455 ss.; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana – Linee positive e prospettive*, CEDAM, Padova, 1996, 176.

[96] A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2007, 63 ss.: si afferma, peraltro, che gli strumenti supportivi di strategie efficaci rivolte sia al pubblico che al privato hanno subito una notevole evoluzione nel corso del tempo a causa di diversi fattori quali, anzitutto, la disponibilità di dati e informazioni dettagliate, la loro capacità di elaborazione, la

L'espressione rimanda ad una serie di ragionamenti che risalgono all'introduzione della legge sul procedimento amministrativo, nella quale è stata conferita particolare valenza al principio di non aggravamento del procedimento[97] prevedendo, nell'ambito del rispetto delle forme e delle procedure, l'impegno della P.A. al raggiungimento del risultato, ossia del fine cui è preposto il provvedimento[98].

Sino all'inizio degli anni Novanta, l'amministrazione di risultato non conosceva una sua propria autonomia concettuale rispetto al concetto di buon andamento, che segue il criterio principe dell'azione amministrativa, ossia l'imparzialità: il fatto che si marginalizzasse il concetto di risultato derivava dal fatto che esso, inteso quale indicatore del canone di buon andamento, si innestasse solo in via ausiliaria rispetto all'apprezzamento sulla legittimità dell'azione amministrativa in caso di controllo e sindacato giurisdizionale[99].

È stato affermato che il compito strategico dell'amministrazione pubblica, oggi, non è quello di applicare la legge ma, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, essa ha il dovere di realizzare gli obiettivi che le sono assegnati secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità[100].

In altri termini, l'amministrazione di risultato identifica un'amministrazione pubblica responsabile non solo di un legittimo

---

disponibilità di modelli per l'analisi delle situazioni e delle evoluzioni del sistema; A. POLICE, *Principio di legalità ed amministrazione di risultati*, in A. POLICE e M. IMMORDINO (a cura di), Atti del Convegno dal medesimo titolo (Palermo, febbraio 2003), Giappichelli, Torino, 2004, VIII, 1-476. Per una ricostruzione storica, si v. a partire da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, 22 ss.

[97] Art. 1, c. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, il quale afferma, articolando i principi di efficacia ed economicità, che: "La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria".

[98] P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Philos, Roma, 2005; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa,* vol. I, *Profili critici e principi ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000.

[99] M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in M. CAMMELLI, *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Bologna, Il Mulino, 2019, 290 ss.

[100] M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., 290 ss.

operato, ma anche dei risultati raggiunti senza, naturalmente, poter prescindere dalla definizione, o meglio, ridefinizione dei rapporti fra politica e amministrazione, indirizzo e controllo e, più in generale, normazione e organizzazione[101].

Con ciò si è inteso rinviare in dottrina al fatto che l'amministrazione di risultato non implica solo la necessità di operare in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità per perseguire i migliori risultati a costi minori, ma anche la responsabilità in capo alla stessa P.A. del conseguimento di tali risultati per adattare le modalità e i contenuti dell'azione alle esigenze differenziate, sollevate dai diversi contesti socioeconomici e territoriali[102].

È il raggiungimento dell'obiettivo che si pone la P.A. nel corso dell'attività di pianificazione urbanistica ad essere di per sé strategico: non pare possibile, infatti, prevedere che l'organizzazione urbanistica dei territori possa prescindere da una molteplicità di strumenti regolatori che, sebbene ad oggi si sovrappongano l'uno all'altro pur occupandosi di settori differenti, diventano componenti del medesimo disegno strategico per l'*optimum* dell'organizzazione e della gestione della città e del territorio.

Come è stato ricordato in apertura, l'intervento dei pubblici poteri sul territorio e l'utilizzo di tecniche e di modalità di azione pianificatoria hanno da sempre convissuto con i progressivi mutamenti del contesto storico e sociale, alternandosi in figure, progetti e piani che hanno via via fotografato una *mixitè* del contesto urbano, indice della dialettica, oggi sempre più pronunciata, fra i cosiddetti "pieni" e "vuoti" normativi[103]. Il quadro generale di riferimento è risalente del tempo e si

---

[101] M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., 290 ss.

[102] M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, cit., 291-294. L'Autore, inoltre, ricorda che è lo stesso concetto di "amministrazione di risultato" a fondare la sintesi di amministrazione *performance-oriented*: ciò implica i profili studiati cui si richiama, quali la responsabilità dirigenziale, il sistema dei controlli (strategici, di gestione e quelli esterni affidati alla Corte dei Conti) o le Carte dei servizi.

[103] B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari, 2007, 12 e ss.; T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 81 e ss.

colloca sin dall'avvio delle prime percezioni di interazione fra la regolazione e il mercato, attraverso strumenti incentivanti lo sviluppo della libera circolazione e della concorrenza per mezzo di forme di organizzazione e coordinamento delle risorse[104].

L'intervento pubblico resta più che mai necessario, specialmente - in primo luogo - per il perseguimento del diritto dei singoli di beneficiare in egual misura dei servizi e delle risorse della *smart city*, ma anche affinchè l'attività degli *stakeholders* risponda effettivamente a quei fini sociali cui si riferisce la Costituzione, senza conferire soltanto legittimazione giuridica all'azione economica degli imprenditori privati[105].

La disciplina della pianificazione è, dunque, attualmente rivolta non soltanto al mantenimento dell'ordine dell'assetto del territorio urbanizzato e non, ma anche ad un'adeguata previsione delle esigenze future, all'impiego delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale.

Se l'obiettivo di rendere la città "intelligente[106]" implica conseguenze anche in riferimento al governo del territorio e alle modalità di utilizzo degli strumenti di pianificazione, proprio tali strumenti oggi paiono non rispondenti allo svolgimento delle funzioni cui sono preposti.

Ciò accade, in primo luogo, proprio a causa della complessità nell'identificazione delle funzioni stesse; testimonianza di ciò sono, come si è visto, le esperienze sociali che, pur emergendo al di fuori della sfera di interesse, hanno prodotto di riflesso conseguenze anche dal punto di vista giuridico, ponendo l'attenzione, nella maggior parte dei

---

[104] G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010, 28.

[105] F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2019, 84. Si richiamano poi: art. 41, c. 3 Cost. "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."; art. 3, c. 2 Cost. "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.".

[106] R. CAVALLO PERIN, intervento conclusivo al Convegno "*Smart Cities*. L'innovazione nelle prossime città", Torino, 14 maggio 2018. "Città, aree e comunità intelligenti" è indicato come uno dei settori prioritari dal *Programma strategico Intelligenza Artificiale 2022-2024*, MITD, Roma, 24 novembre 2021, 18, disponibile online.

casi, sull'inefficienza del sistema e degli strumenti a disposizione: dunque, dinamiche che hanno irrilevanza per il diritto si articolano in strumenti qualificanti per l'ordinamento giuridico[107].

Tali premesse portano, allora, a riproporre una lettura del tema della pianificazione strategica: con esso si fa riferimento al processo di pianificazione che prevede l'identificazione degli obiettivi caratterizzanti un sistema nonché l'indicazione dei mezzi, strumenti e azioni per raggiungerli, il tutto posto in una prospettiva temporale di medio-lungo periodo[108].

Se la strategia consiste, quindi, in un processo organizzativo necessario per definire la direzione da prendere per assumere decisioni sulla allocazione di risorse, per determinare l'indirizzo strategico di un'organizzazione è necessario comprendere la sua attuale posizione e le probabili vie attraverso le quali è possibile perseguire particolari percorsi d'azione[109].

Le esigenze di politiche urbane multisettoriali spingono, da un decennio a questa parte su sollecitazione delle indicazioni comunitarie e internazionali, all'utilizzo del metodo di pianificazione strategica proprio al fine di collegare le istanze di sviluppo con l'economia e il territorio, da valorizzare con criteri e specificità tipici di un'autonoma risorsa[110].

---

[107] F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle città*, www.cittacreative.eu, disponibile online. L'art. 118, c. 4, sancendo il principio di sussidiarietà orizzontale, stabilisce la chiave di azione delle amministrazioni pubbliche, esercitando così la piena realizzazione dell'autonomia regionale in tema di governo del territorio e del decentramento dei compiti dal centro alla periferia, art. 5 Cost. Le esperienze informali che, nell'ambito della funzione amministrativa urbanistica, coinvolgono in particolar modo i portatori degli interessi da bilanciare nell'attività di pianificazione e riorganizzazione di un territorio sempre in trasformazione, si pongono naturalmente in connessione con il principio di legalità, portando l'autorità pubblica ad interrogarsi sulla progettazione di soluzioni sempre più rispettose dei principi di autonomia e sussidiarietà, ammettendo legami con il diritto positivo nel tentativo di ricucire un rapporto fra informalità e legalità.

[108] G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2018, 23 ss.

[109] Sono dotate di Piano strategico importanti metropoli quali New York, Londra, Lione, Monaco di Baviera, Barcellona, Vancouver e in Italia le città di Bari, Cagliari, Firenze, Milano, Torino, Trento e la Città Metropolitana di Genova.

[110] G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, cit., 23 ss.

Le analisi che caratterizzano l'approccio strategico sono basate su dati numerici, quantificati e integrati, specialmente in termini di risorse economiche e la pianificazione strategica deve perciò avvalersi di strumenti che consentono una verifica veloce e quantitativa di scenari alternativi, con una traduzione di strategie complessive nella corrispondente sequenza di scelte specifiche[111].

Gli strumenti sono collegati in rete secondo diverse prospettive, per consentire una corretta integrazione dei dati disponibili attraverso opportune stime con gli eventuali dati mancanti: trasportate queste nozioni sul piano giuridico del governo del territorio, emerge che l'adattamento degli strumenti di pianificazione alla realtà in divenire ha da tenere conto, senz'altro, degli ambiti sopra sinteticamente esaminati, ossia quello della resilienza della città, quello del potenziamento dell'intelligenza della città e quello, necessario, della buona amministrazione della funzione, onde evitare e prevenire fenomeni di *maladministration* e corruzione.

La prospettiva emergente è dunque quella dello *smart planning*, ossia della costruzione, anche dal punto di vista della pianificazione urbana, di una città intelligente, laddove tale intelligenza si può declinare secondo diverse modalità.

In primo luogo, però, una città intelligente prevede il perseguimento di un approccio integrato anche dal punto di vista dell'attività della pianificazione, nonché di tutta la strumentazione urbana: il principio di integrazione, mutuato dal contesto del diritto dell'ambiente, trova applicazione già da tempo anche all'interno della disciplina legislativa urbanistica delle diverse regioni, nelle quali si afferma, sostanzialmente, l'idea di una funzione di pianificazione unitaria del territorio, in cui tutela e sviluppo sostenibile rappresentano i due capisaldi[112].

---

[111] Già A. SIMONATI, *Strategic spatial planning in Italy: a new model for two-way trust in administrative action*, in *Foro amm.*, 9, 2015, 2403-2414.

[112] M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Ambiente e*

A titolo esemplificativo, può considerarsi l'esperienza di Amsterdam, un centro urbano che si caratterizza per l'applicazione delle *best practices* di derivazione anche europea. Il riferimento, infatti, va all'approccio interscalare adottato dallo *Structure Plan* 2040, che segna come punto di partenza la valorizzazione delle risorse che la città e la sua area metropolitana hanno, puntando sulla città esistente come il fulcro centrale dello sviluppo futuro e identificando, appunto, nelle aree già costruite il potenziale per attrarre investimenti sostenibili. Infatti, il piano strutturale 2040 pone al centro anche le questioni energetiche nonché l'uso di fonti di energia naturale come chiavi dello sviluppo metropolitano[113].

La sfida della *smart city*, allora, non è più solo quella di generare e sviluppare un approccio digitale che migliori l'offerta dei servizi pubblici e l'interazione con gli utenti conformandole ai criteri di adeguatezza, ma anche quella di costruire una sorta di ulteriore e nuovo bene comune, un'infrastruttura immateriale che connetta amministrazioni pubbliche, persone ed oggetti, reti e pluralità di reti, integrando informazioni e generando un'effettiva intelligenza[114].

Diritto, 1, 2021; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2015, 50 ss.

[113] I. GRECO, G. CRESTA, *A Smart Planning for Smart City: The Concept of Smart City as an Opportunity to Re-think the Planning Models of the Contemporary City*, in O. GERVASI et al., *ICCSA 2015, Part II, LNCS 9156*, Spinger, 2015, 563 ss. Il riferimento è anche alla "*Multidimensional city*": "*The main thread running through the new structure plan is contained in the slogan 'opting for urbanity'. The municipality sees the urbanity of the city as the most important quality it has to offer in the broader regional field, but also in the national and international context, and it wants to reinforce this distinctive quality with spatial policies."*, già in L. BARTOLINI, W. SALET, *Planning concept for Cities in Transition: Regionalization of Urbanity in Amsterdam Structure Plan*, in *Planning Theory and Practice*, vol. 4, 2, 2003, 131 ss.

[114] Si desidera implementare progettualità guidate dalle esigenze locali e del territorio, ma sistemi integrati che mettano il cittadino al centro dei benefici portati dalla città *smart*. A titolo esemplificativo si cita il *case study* relativo alla città di Rotterdam: per la città di Rotterdam, diventare una città più intelligente è l'obiettivo che risulta dal combinato disposto fra tecnologia (25%) e innovazione sociale (75%). La tecnologia è quindi un mezzo per raggiungere un fine, mentre la cosa più importante è socializzare sia il processo che i benefici delle innovazioni, uno sforzo collettivo, che coinvolge tutti gli attori della quadrupla elica (amministrazione locale, università, imprese e società civile, e naturalmente i cittadini). La collocazione dell'innovazione è una scelta strategica importante, poiché delegare ad un gruppo specifico all'interno dell'organizzazione rende più difficile diffonderla successivamente. Rotterdam colloca l'innovazione in molti luoghi e gruppi, richiamando l'idea dell'organizzazione

In tal senso, l'applicazione dell'intelligenza artificiale alle realtà urbane implica anzitutto la possibilità di previsione di scenari possibili, per contribuire al perseguimento di un'attività amministrativa di gestione del territorio razionale e proporzionata, considerando che, entro il 2025, gli strumenti di intelligenza artificiale abiliteranno oltre il 30% delle applicazioni *smart city*, contribuendo significativamente alla resilienza, e alla sostenibilità delle città[115].

---

come sistema aperto piuttosto che chiuso, e la capacità di creare comunità informali di pratica che siano anche in grado di connettersi alla dimensione formale dell'organizzazione. L'approccio del lavoro sullo sviluppo delle comunità intelligenti è il seguente, formato dalle tre fasi di organizzazione, sperimentazione e normalizzazione delle attività:
I - Ispirazione: organizzare colloqui stimolanti con esperti di temi esterni o interni
K - Conoscenza: lavorare per aumentare la conoscenza delle persone coinvolte
P - Pratica: provare e pilotare cose nuove
D - Digital: una piattaforma online dove la comunità può riunirsi
P - Fisico: un *hub* offline dove le persone possono incontrarsi
S - Sociale: creare momenti informali "divertenti" per far conoscere le persone. Si v. J. COOIMAN, *Rotterdam. Make it happen*, Geemente Rotterdam, 2019. In Italia, lo sviluppo e la transizione verso la *smartness* nelle città tiene anche per l'anno 2019 la città di Milano come capofila, ma si rileva una progressiva capacità di conoscere e analizzare cosa avviene sui territori, tramite la mappatura e l'incrocio dei dati: governare i *big data*, attraverso processi che mettano insieme gli operatori pubblici e quelli privati che li producono e li detengono, risulta essere sempre più la chiave di volta per l'efficientamento del sistema; si v. il Rapporto *ICity Rank*, 2019: la graduatoria delle 15 città italiane più "smart" è costruito a partire da 6 indici (e relative classifiche) dedicati alle 6 dimensioni in cui si può declinare la qualità urbana: la solidità economica, la mobilità sostenibile, la tutela ambientale, la qualità sociale, la capacità di governo e la trasformazione digitale. I 6 indici suddetti sono, a loro volta, elaborati a partire da circa 100 indicatori, che utilizzano più di 250 variabili, tratti da fonti qualificate o da specifiche indagini e rilevazioni effettuate da FPA. Nel nostro ordinamento, si può considerare la strategia *Cloud Italia. Il cloud per la Pubblica Amministrazione*, realizzato in collaborazione con il Ministero per la Trasformazione digitale e AgID. Nel documento "Strategia cloud Italia", disponibile online, si legge: "la strategia si muove lungo tre direttrici fondamentali: i) la creazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), un'infrastruttura nazionale per l'erogazione di servizi Cloud, la cui gestione e controllo di indirizzo siano autonomi da fornitori extra UE, ii) un percorso di qualificazione dei fornitori di Cloud pubblico e dei loro servizi per garantire che le caratteristiche e i livelli di servizio dichiarati siano in linea con i requisiti necessari di sicurezza, affidabilità e rispetto delle normative rilevanti e iii) lo sviluppo di una metodologia di classificazione dei dati e dei servizi gestiti dalle pubbliche amministrazioni, per permettere una migrazione di questi verso la soluzione Cloud più opportuna (PSN o Cloud pubblico qualificato)."

[115] Parlamento UE, *Artificial Intelligence in smart cities and urban mobility. How can Artificial Intelligenceapplications be used in urban mobility and smart cities and how can their deployment be facilitated*, *Briefing* richiesto dall'AIDA, luglio 2021, disponibile online, 2-3. "This digital intelligence can be guided as a powerful ally in the transformation of jurisdictions into green cities, restoring a balance between the environment and humans. Its potential is to realize a new economic model for a flourishing society. Thanks to the IoT phenomena, Big Data, Advanced Analytics, the deployment of cloud to edge computing, advancement in telecoms, devices, and

Come discusso nel presente lavoro, la transizione verso la città intelligente conosce ad oggi uno sviluppo locale ed esperienziale, basato su *best practices* poste in essere da singole realtà locali e poi, eventualmente, esportate su più larga scala. Naturalmente, ciò che sarebbe utile per consentire uno sviluppo adeguato ed omogenero sull'intero territorio sarebbe uniformare - nel rispetto delle singole specificità territoriali - gli studi, i processi e le basi normative che consentono la realizzazione della *smart city*.

Il processo di realizzazione dell'infrastuttura *smart* è stato oggetto di rifilessioni che hanno portato all'elaborazione di una serie di fasi progettuali che, se attuate, potrebbero condurre all'obiettivo strategico della città intelligente[116]: tali fasi - che a loro volta richiedono la collaborazione dei diversi *stakeholders*, ma che certamente non possono prescindere da un'adeguata programmazione istituzionale hce implichi anche la volontà politica degli amministratori pubblici – sono identificabili nell'analisi del quadro giuridico di riferimento, nell'identificazione e relativo conseguimento di obiettivi e azioni preliminari, nell'attivazione della leva della pianificazione urbanistica strategica[117] e sostenibile anche finanziariamente[118] e nell'investimento

sensors, and the emergence of Digital Twin, smart cities are perfectly positioned to incorporate AI within the next stage of their digital transformation.", in FIWARE Foundation – M.J. BAILEY, *Artificial Intelligence within cities.* The Next Stage in Societal Digital Transformation, luglio 2021.

[116] D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, cit., spec. 125-145.

[117] La programmazione dei lavori pubblici e della realizzazione di opere pubbliche come strategiche e funzionali all'innovazione richiama quanto avvenuto in tema di cd. banda larga e ad oggi in tema di 5G (prima fra tutti l. 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*), nonché allo sviluppo degli *smart buildings*, che rispondono anche relativamente alla loro realizzazione all'introduzione e sviluppo di metodologie innovative. Su questo si v. per tutti G.M. RACCA, *I contratti pubblici collaborativi e le prospettive innovative della modellazione digitale (il* Building Information Modeling), in G. F. FERRARI (dir.), *La prossima città,* II ed. (Smart cities 2), Mimesis, Milano, 2020, 581-600

[118] D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, cit., 128. Si richiama anche la pronuncia del Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1716, che ha affermato come realtà urbane più piccole possano optare per la realizzazione di *smart town*, indicando con tale termine gli obiettivi di inclusione e aumento della qualità della vita mediante l'utilizzo del digitale per la valorizzazione del patrimonio storico-artistico e culturale, l'arredo urbano, le aree verdi, la mobilità sosteinibile o il trasporto pubblico.

di risorse anche privati mediante l'utilizzo degli strumenti contrattuali innovativi[119].

Peraltro, anche la giurisprudenza amministrativa, in conformità con l'evoluzione tecnologica, ha in un certo senso legittimato il ricorso a strumenti tecnologici per dirimere le controversie anche nell'ambito del governo del territorio: di recente, in tema di verifica sulla sanatoria di abusi edilizi, al fine di verificare lo stato di un immobile si è fatto ricorso alla piattaforma *Google earth*[120]. Sebbene gli algoritmi possano e potranno procurarsi dati differenti e di svariata natura, occorre prestare attenzione anzitutto al tema delle garanzie procedimentali e

[119] G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4, 2021, 4669 ss.; G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 321 ss. ed alla ancora attuale Comunicazione CF COM(2017) 572 final del 3 ottobre 2017 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, 3; G. M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm*., fasc. 1, 2019, 33 ss. Più diffusamente, si v. G. M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019. Si v. anche S. ANDREANI, F. BIANCONI, M. FILIPPUCCI, Smart cities *e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2015, 895 ss, disponibile online.

[120] Cons. Stato, sez. VII, 23 agosto 2021, n. 5993. T.A.R. Calabria, sez. II, 25 settembre 2018, n. 1604: nel caso di cui si tratta, i proprietari hanno proposto l'mpugnazione del provvedimento di annullamento di una concessione edilizia in sanatoria per un immobile ed annesso divieto di prosecuzione dell'attività commerciale. Il T.A.R. ha rigettato il ricorso, partendo dal presupposto per il quale, visto che per ottenere concessione edilizia in sanatoria è necessario che i lavori siano terminati prima del 1ottobre 1983 (ex l. 47/1985), era necessario procedere a verificazioni per accertare la data di costruzione dell'immobile. Il funzionario incaricato utilizza Google earth, i cui fotogrammi costituiscono prove documentale pienamente utilizzabili anche in sede penale e non viene fornita alcuna prova contraria. Si ricorda però che la concessione edilizia in sanatoria, ottenuta sulla base di una falsa rappresentazione della realtà materiale, consente alla P.A. di esercitare il proprio potere di autotutela. Anche negli anni precedenti sono state registrate diverse pronunce sullo stesso tema, tra cui: T.A.R. Basilicata, sez. I, 2 dicembre 2020, n. 779, sentenza nella quale il giudice amministrativo aveva stabilito che, in riferimento all'attendibilità degli accertamenti effettuati con aerofoto e Google Maps, in mancanza di indici di inaffidabilità, essi hanno valenza probatoria; Corte Cass., sez. III penale, 29 dicembre 2020, n. 37611; Corte Cass., sez. III penale, 20 gennaio 2021, n. 2264, in cui sono stati esaminati i rilievi dei ricorrenti ed, in seguito, disattesi utilizzando come riferimento gli aerofotogrammi di Google Earth poiché erano visibii evidenti abusi; T.A.R. Campania, sez. VII, 26 gennaio 2021, n. 552 e Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2021, n. 3067.

processuali, per garantire il rispetto dei principi di certezza del diritto e di legalità[121].

Tutto ciò posto, emerge la considerazione per la quale la città va ripensata e, di conseguenza, anche gli strumenti urbanistici necessitano di un adattamento, risultato del bilanciamento fra sviluppo urbano e qualità della vita degli abitanti, che si concreta, poi, nel perseguimento dell'interesse pubblico alla buona amministrazione da una parte e al rispetto dei diritti fondamentali degli individui dall'altra[122].

Con l'utilizzo delle tecnologie digitali, si potrebbero individuare e sistematizzare le informazioni sulle diverse aree urbane e periurbane, sino ad arrivare ad identificare, con l'incrocio dei dati riferibili alla mobilità e ai flussi, zone dismesse, degradate o che necessiterebbero di processi di rigenerazione: dal punto di vista tecnico-informatico l'operazione si configura di semplice svolgimento, ma dal punto di vista giuridico l'attività presenta ricadute in termini di gestione e scelta politico-discrezionale (è qui che si innesta la parte politica della gestione territorio)[123].

---

[121] Il riferimento va anche agli studi sul cd. *digital twin* o "gemello informatico" diffusi per ora in ambito scientifico.

[122] E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie dello sviluppo urbano*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2015, 870.

[123] Numerosi sono, però, gli elementi di sviluppo in tal senso: ad esempio, di recente il Dipartimento del Tesoro del Governo ha avviato lo sviluppo di un nuovo applicativo per il censimento dei beni immobili pubblici, ex art. 2, c. 222, l. 23 dicembre 2009, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*. A dieci anni dall'avvio del Progetto, le cui informazioni sono disponibili online, la banca dati che raccoglie informazioni su più di due milioni di beni immobili pubblici sarà migrata su una piattaforma tecnologicamente più avanzata, per potenziare ulteriormente l'interoperabilità con gli archivi del catasto e di attivare il dialogo con altre banche dati e di poter sviluppare nuove funzionalità e servizi. Ad essere modificata sarà anche la logica di alimentazione della banca dati, passando dall'attuale logica del censimento annuale, basata sul caricamento, durante il periodo di apertura della rilevazione, dei dati dei beni immobili detenuti al 31 dicembre dell'anno di riferimento, alla logica della "rilevazione continua", basata sulla possibilità per le Amministrazioni di comunicare in maniera continuativa le variazioni rispetto al patrimonio immobiliare già dichiarato e presente a sistema. Il nuovo applicativo, inoltre, sarà incentrato sull'univocità delle informazioni del bene immobile, che saranno condivise, in un'ottica di miglioramento della qualità dei dati, tra Amministrazione proprietaria ed eventuali Amministrazioni utilizzatrici. L'inserimento dei dati potrà essere fatto per singolo immobile, con una compilazione facilitata da interfaccia grafica, o in modalità massiva, attraverso il caricamento di

Mancando, come già ricordato, precisa definizione normativa di area o edificio degradato, una possibile via da percorrere potrebbe essere quella di basare il ragionamento sul concetto di abbandono e, dunque, valutare la sussistenza o meno di un'area o un immobile degradati sulla base proprio del pagamento dell'imposta municipale propria (cosiddetto IMU) sulle aree fabbricabili.

Tale imposta, brevemente, è applicabile sulle aree definite edificabili, anche solo teoricamente, come suscettibilità edificatoria, per espressa previsione di un P.R.G. in salvaguardia ma non approvato[124].

In tal caso, però, si dovrebbe utilizzare il criterio del valore dell'IMU non in base al pagamento da parte del proprietario, poiché in realtà se quel soggetto è debitore di un'imposta, lo è sulla base di quanto previsto dall'ente locale, e cioè se l'area di sua proprietà è definita edificabile o meno dallo strumento urbanistico.

Si rileva, però, che se un soggetto è proprietario di un'area degradata con sopra un fabbricato dismesso, un'ex fabbrica, ad esempio, in termini economici, il costo è maggiore se il fabbricato viene demolito, poiché l'area riacquista il suo valore iniziale di edificabilità.

Se infatti su quell'area insiste un fabbricato, anche se dismesso, viene dovuta la rendita catastale, sicuramente inferiore al costo della potenziale edificabilità, che risponde, invece, al valore commerciale[125].

---

file. L'acquisizione dei dati attraverso il nuovo applicativo sarà avviata entro il primo quadrimestre del 2021.

[124] Testo del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 153 del 4 luglio 2006), coordinato con la legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 5, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.»; la questione è an (se è edificabile) e di quantum (più area è edificabile, più c'è il costo).

[125] Tali edifici appartengono alla categoria F/2 "Unità collabenti – fabbricati fatiscenti, ruderi, unità con tetto crollato e inutilizzabili"., e sono chiamati "collabenti". L'Agenzia del territorio ha stabilito che questo classamento è per definizione temporaneo, non oltre i sei mesi, o c'è un'area libera, oppure c'è un fabbricato, ma non può restare collabente senza limite temporale. Il Comune di Torino aveva stabilito nel suo regolamento tributario che non sarebbe più stato tassato il fabbricato, ma la potenzialità edificatoria dell'area. All'interno della l. 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023,* poi, è stato previsto che se un edificio è definito collabente e non è in contrasto con norme di Piano, allora viene pagato come area. Basandosi,

Tralasciando l'esempio specifico, pare però chiaro che le informazioni pubbliche, rese disponibili in modo aggregato, ordinato ed orientato, consentono agli interessati di divenire pienamente ed effettivamente partecipi del processo di rinnovamento che investe le città allo scopo di renderle *smart*, e, pertanto, in primo luogo, accessibili[126].

La difficoltà rilevate nel perseguimento dello *smart planning* sono, essenzialmente e come si evince dalla ricerca svolta, dovute al fatto che spesso le condizioni di integrazione ed interoperabilità fra i vari strumenti di piano per la regolazione di un corretto uso del territorio non sono sufficienti per realizzare quella semplificazione amministrativa essenziale per perseguire gli obiettivi di transizione digitale.

In altri termini, ci si deve interrogare sul motivo per il quale, al di là del riparto di competenze fra regioni ed enti locali in ambito pianificatorio, i territori e i piani non collimano e non vengono trattati ed analizzati secondo componenti compatibili: al territorio e agli enti locali manca un *background* comune, che deve essere normalizzato.

Sin dall'istituzione, come già rilevato, dell'Agenzia per l'Italia digitale si è affermato come sia imprescindibile procedere alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica, anche nell'ambito del territorio, ma ciò non può prescindere dall'elaborazione di indirizzi e omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici della P.A.

---

però, sul meccanismo di non retroattività della legge, è stata stabilita l'illegittimità del regolamento che ne ha causato l'annullamento.

[126] A prospettare una stagione di prorgammazioni negoziate digitalmente orientate è anche T. FAVARO, *Dai* brownfields *alle* smart cities. *Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, 190. L'Autrice afferma che ciò che resta da verificare – ma senz'altro è l'obiettivo cui tendere – è non solo l'idoneità delle tecnologie digitali a consentire nuove forme di *empowerment* dei cittadini, ma proprio la loro capacità "di originare una rinnovata stagione di programmazioni negoziate, superando le criticità che hanno caratterizzato le fasi precedenti".

A tale proposito, pare utile richiamare il caso del progetto "Urbanistica senza carta – USC" sviluppato dalla regione piemonte che ha l'obiettivo di portare alla semplificazione del procedimento urbanistico degli enti, promuovendo un passaggio integrale, graduale, alle procedure informatizzate[127].

Mediante la garanzia di massima trasparenza nelle decisioni e nei procedimenti urbanistici, attraverso l'infrastruttura regionale e la condivisione all'interno di una banca dati integrata delle informazioni geografiche di tutti gli enti locali, sarà possibile fondare su basi integrate il procedimento di copianificazione territoriale per una trasformazione del territorio da perseguire in un'ottica di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione politica e amministrativa[128].

Sin dal 2013, con la revisione generale della legge urbanistica regionale[129], la regione Piemonte si era proposta di ricondurre ad unità l'insieme delle procedure di valutazione ambientale, idrogeologica e sismica, oltre che di pianificazione in senso proprio, all'interno di un solo procedimento di copianificazione, dematerializzando i procedimenti edilizi ed urbanistici.

In tal senso, il progetto USC si estrinseca all'interno di una visione progettuale ampia che comprende gli aspetti sia di processo, ossia la digitalizzazione, sia di contenuto, ossia le specifiche tecniche di normalizzazione, sia di realizzazione collaborativa del sistema della conoscenza geografica, finalizzato proprio ad implementare il sistema informativo geografico regionale.

In questa prospettiva giuridica, il progetto prende avvio e corpo grazie alla coesistenza delle tre componenti di una visione progettuale più

---

[127] Mediante la Deliberazione della Giunta Regionale 29 dicembre 2020, n. 1 - 2681 *"Legge regionale 56/1977, articolo 14, comma 3 quinquies. Aggiornamento dei documenti USC - "Urbanistica senza carta" e proroga dei termini di applicazione, di cui alla D.G.R. n. 44- 8769 del 12 aprile 2019 di approvazione delle disposizioni per la dematerializzazione degli strumenti urbanistici"*, vengono quindi approvate le indicazioni e le specifiche contenute nella II edizione dei tre fascicoli USC.

[128] Progetto "Urbanistica senza carta", Regione Piemonte, disponibile online.

[129] L.r. Piemonte n. 56/77, modificata dalla l.r. 25 marzo 2013, n. 3, *Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia.*

ampia che considera sia gli aspetti di processo, ossia la dematerializzazione, sia quelli di contenuto, le specifiche di normalizzazione, sia la realizzazione collaborativa del sistema della conoscenza integrata.

Nucleo fondante di tale progetto è il processo di normalizzazione delle componenti che concorrono alla redazione di strumenti urbanistici, ovverosia la fissazione di linguaggi comuni che facciano sì che gli enti locali adoperino le medesime categorie per la pianificazione.

Vengono considerati i livelli conoscitivi minimi che formano la struttura del modello di strumento urbanistico, operando proprio su tre livelli: a partire dall'individuazione dei contenutimi minimi richiesti dai piani, redatti secondo formati prestabiliti e nel rispetto delle specifiche indicate, sino al ricorso ad un *glossario*, al fine di incrementare trasparenza, chiarezza ed accessibilità all'organizzazione di tutti i contenuti raccolti in una struttura condivisa, rappresentata su livelli informativi corrispondenti a diverse "classi".

Attualmente e per circa ventiquattro mesi il progetto si troverà in fase di sperimentazione dell'efficacia della semplificazione da perseguire mediante gli strumenti USC, con annessa possibilità, per gli enti che vi hanno aderito e che aderiranno, di estendere la richiesta e l'accesso ai finanziamenti previsti, impegnandosi, indipendentemente dal finanziamento, a redigere conformemente alle indicazioni tutti i nuovi strumenti urbanistici e le loro varianti da adottare sul territorio di riferimento[130].

Le componenti normalizzate del progetto costituiscono la messa a sistema delle informazioni e delle previsioni degli strumenti urbanistici, mediante la formazione di un patrimonio informativo pubblico

[130] "Vengono inoltre prorogate le modalità di utilizzo delle specifiche USC anche in relazione ai finanziamenti ai Comuni ai sensi della l.r. 24/1996 come segue:
- volontarie fino al 31 dicembre 2022 (con la possibilità di ottenere uno specifico finanziamento ex l.r. 24/1996)
- obbligatorie dal 2023 per i Comuni che richiedono un finanziamento ex l.r. 24/1996
- obbligatorie dal 2024 per tutti i Comuni, indipendentemente dai finanziamenti di cui alla l.r. 24/1996.", USC.

condiviso e riutilizzabile dagli enti pubblici, dai professionisti o dai cittadini, nonché dai soggetti a diverso titolo coinvolti nella disciplina relativa al governo del territorio[131].

La normalizzazione consiste nell'azione volta a rendere uniformi i linguaggi, le forme di rappresentazione e le logiche di redazione e strutturazione dei diversi piani, garantendo autonomia e originalità dei singoli contenuti progettuali peculiari per ciascun territorio, ma esprimendoli con lessico comune e sintassi condivisa. Il fine ultimo dell'azione di normalizzazione è la garanzia di trasparenza, univocità e facilità di lettura degli strumenti pianificatori di livello comunale o intercomunale in ambito regionale, in questo modo anticipando alla fase preliminare all'elaborazione dello strumento, la mosaicatura dei piani, che sarà ottenuta per diretta interrogazione della banca dati dei piani regolatori generali e non per rielaborazione sintetica degli atti approvati.

La garanzia di coerenza e conformità dei contenuti e degli elaborati dei piani regolatori costituirebbe poi la base dati su cui costruire i piani sovraordinati ma, nel momento attuale, la completa applicazione della metodologia di normalizzazione trova riscontro solo in caso di revisioni generali, nuove stesure dello strumento urbanistico o, comunque, varianti estese all'intero territorio comunale o intercomunale[132].

In collegamento con il progetto USC è stato approvato anche un protocollo di intesa[133], redatto in otto articoli, avente ad oggetto la

---

[131] Art. 3, l.r. 56/1977, cit.

[132] In caso di varianti strutturali non interessanti l'intero territorio di riferimento, il soggetto proponente può comunque realizzare la traduzione informatica dello strumento urbanistico in un'ottica collaborativa per la creazione della banca dati urbanistica regionale (BDTRE, Base Dati Territoriale di Riferimento per gli Enti). Per agevolare la redazione degli strumenti urbanistici come previsto dai documenti USC è stato predisposto un progetto QGIS che raccoglie tutte le classi descritte in specifica (Fascicolo 3). È possibile scaricare e consultare la documentazione e il progetto dal repository Github. In appendice al Fascicolo 2 - Elaborati di Consegna è inoltre disponibile il nuovo modello di Scheda quantitativa dei dati urbani di cui all'art 14 c.1, punto 2, lettera c) della l.r. 56/1977 in formato editabile.

[133] D.G.R. Piemonte, 24 gennaio 2020, n. 8-934, schema-tipo di Protocollo di Intesa, ai sensi dell'art. 15 l. 241/1990, da stipularsi fra la Regione, in persona dell'Assessore all'Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della Montagna, Foreste, Parchi, Enti locali, e le amministrazioni comunali o le Unioni di

sperimentazione stessa, avviata preliminarmente all'attivazione della procedura di copianificazione e valutazione, delle modalità di redazione informatizzata degli elaborati del P.R.G. o della variante secondo quanto previsto dai documenti predisposti.

Le finalità previste dal protocollo, che identifica anche gli impegni delle parti, sono comuni e consistono nel verificare l'applicabilità e l'efficacia delle modalità digitalizzate di redazione degli strumenti urbanistici, anche per la formazione di una banca dati urbanistica comunale e regionale, per condividere gli esiti della sperimentazione e, di conseguenza, per sperimentare altresì modalità di validazione dei dati prodotti in termini di conformità e aderenza alle specifiche USC da ciascun comune.

Per portare ad attuazione il protocollo di intesa è previsto che venga istituito un tavolo tecnico[134], composto da almeno due rappresentanti tecnici per parte, provenienti dalla direzione competente, i quali, riuniti secondo un cronoprogramma stabilito ed approvato in prima seduta, fissino l'*iter* di approvazione della variante o del P.R.G. da adottare.

Il gruppo di lavoro regionale sul progetto USC, formato dai diversi settori tecnici che possono essere coinvolti nell'*iter* di approvazione dello strumento urbanistico, ha lavorato quindi anzitutto sulle regole, a riprova del fatto che, anche grazie alla strumentazione tecnologica, al servizio di una P.A. efficiente, i rapporti fra tutti i livelli di pianificazione e programmazione fungono da chiave di volta per un'eventuale modifica del sistema tutto.

Il potenziamento e l'attuazione del coordinamento strategico e integrato vanno posti posti alla base della transizione verso una pianificazione urbanistica efficiente affinché si possa prospettare la piena realizzazione dell'interesse pubblico prevalente nazionale e

Comuni per la sperimentazione delle "modalità di redazione informatizzata degli elaborati di Piano Regolatore o di sua Variante nel rispetto delle indicazioni contenute nei documenti USC".

[134] Art. 4, schema tipo del protocollo stesso.

sovranazionale, consistente anche nel pieno sviluppo della coesione territoriale[135].

La rigenerazione urbana quale nuova o "rinnovata" funzione dell'urbanistica consente ad oggi di legittimare, sostanzialmente, tre ambiti di azione[136] che sono stati analizzati nel corso del presente lavoro: in primo luogo, il riutilizzo del patrimonio esistente e degli strumenti per perseguire la riqualificazione e - di conseguenza - la messa in sicurezza di interi comparti urbani che configurano ancora oggi ferite aperte nelle nostre città; in secondo luogo, la produzione normativa urbanistica di "quarta generazione" - ancora essenzialmente regionale ma con recenti impulsi in ambito nazionale, specie derivanti dallo stanziamento dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza - in tema di economia circolare e contrasto alla crisi climatica ed ecologica che rende la rigenerazione urbana un'alternativa strategica al divieto del consumo di suolo; in terzo luogo, infine, la rigenerazione urbana si pone come veicolo per rilanciare anche il settore degli investimenti privati, non solo relativamente alla partecipazione per la costruzione di opere pubbliche ed infrastrutture ma anche in riferimento all'edilizia privata[137].

Il perseguimento degli obiettivi posti in ognuno dei tre ambiti può essere assicurato solo dalla transizione verso una pianificazione strategica ed integrata, accompagnata dall'approccio *bottom-up* descritto in tema di amministrazione condivisa e dall'imprescindibile utilizzo delle tecnologie digitali e predittive.

---

[135] P. L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico territoriale*, cit., 33 e ss.; S.E. BIBRI, *The anatomy of the data-driven smart sustainable city: instrumentation, datafication, computerization and related applications*, in *Big Data*, 6, 59, 2019, 1-43.

[136] Tre ambiti riconosciuti anche da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 331.

[137] D.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, spec. Allegato, art. 1, c. 3.

Bibliografia

1. R.A. ALBANESE, *Nel prisma dei beni comuni. Contratto e governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020
2. R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2020
3. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubb.*, fasc. 1, 2002, 51-84
4. L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
5. S. AMOROSINO, L*e destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 2, 2000, 249-265
6. A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, CEDAM, Padova, 1938
7. S. ANDREANI, F. BIANCONI, M. FILIPPUCCI, Smart cities *e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2015, 895-925
8. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 2, 2019, 201-225
9. M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 1, 2017, 17-36
10. G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring, Roma, 2020
11. G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012
12. G. ARENA, G. COTTURI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010
13. G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Bari, 2006

14. J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2019, 14-28

15. J.B. AUBY (a cura di) *Le futur du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019

16. J. B. AUBY, *Droit de la ville. Du functionnement juridique des villes au droit à la ville*, II ed., LexisNexis, Parigi, 2012

17. G. AVANZINI - G. MATUCCI (a cura), *L'informazione e le sue regole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

18. A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2018, 571-595

19. A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006

20. R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche* grassroots *e politiche urbane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, III, 2012, 427-444

21. A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, 2016

22. A. BARTOLINI, *Il diritto urbanistico nella decretazione d'urgenza italiana (e non solo) sulla crisi economica*, in *Ius Publicum Network Review*, 4, 2012

23. L. BARTOLINI, W. SALET, *Planning concept for Cities in Transition: Regionalization of Urbanity in Amsterdam Structure Plan*, in *Planning Theory and Practice*, vol. 4, 2, 2003

24. F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 3, 1992, 744-752

25. S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERTINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Milano, 2013

26. F. BENVENUTI, *Per i diritti dei cittadini. Per un diritto amministrativo paritario*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, fasc. 4, 2018, 1301-1312

27. F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti giuridici*, vol. II, 1848-1869, Vitaepensiero, Milano, 2007

28. F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana – Linee positive e prospettive*, CEDAM, Padova, 1996

29. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994

30. G. BERTI, *Le antinomie del diritto pubblico*, in *Dir. Pubb.*, 2, 1996

31. R. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso*, in *Riv. giur. di urbanistica*, 2014, 3-4, 627-670

32. S.E. BIBRI, *The anatomy of the data-driven smart sustainable city: instrumentation, datafication, computerization and related applications*, in *Big Data*, 6, 59, 2019, 1-43

33. P. BISHOP, L. WILLIAMS, *The temporary city*, Routledge, Londra, 2012

34. N. BLUMNER, *Planning for the Unplanned: Tools and Techniques for Interim Use in Germany and the United States*, German Institute of Urban Affairs, 2006

35. M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

36. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile, Dir. Amm.*, fasc. 3, 2020, 563-590

37. T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla "collera del drago" al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2014, fasc. 4, 127-149

38. T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011

39. B. BOSCHETTI, *Silenzio e atti amministrativi generali: verso l'inammissibilità di mero fatto?*, in *Giur. it.*, fasc. 5, 2019, 1177-1187

40. E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2021, 54-84

41. E. BOSCOLO, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale - Il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali. Volume I - L'evoluzione storica*, Giappichelli, Torino, 2017

42. E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 2, 2014, 129-146

43. M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, 13 aprile 2020

44. G. CAFIERO, *Il ruolo della pianificazione e programmazione su base territoriale e della "cittadinanza amministrativa" negli appalti pubblici per una maggiore efficienza del sistema Paese*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, fasc. 3, 2016, 801-809

45. G. CAFIERO, *La rigenerazione urbana: un driver di sviluppo, un indicatore di rinnovamento della società italiana*, in *Riv. economica del Mezzogiorno*, fasc. 1-2, 2013, 31-72

46. G. CAIA (a cura di), *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, Quaderni della Spisa, Maggioli, Rimini, 2001

47. G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, fasc. 2, 2016

48. M. CAMMELLI, *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Il Mulino, Bologna, 2019

49. M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, in *Il Mulino*, 4, 2016, 578-586

50. M. CAMMELLI, R. BALESTRA, G. PIPERATA, P. CAPRIOTTI, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, Gruppo giuridico della Fondazione del Monte, Bologna, 8 ottobre 2015, disponibile online

51. M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, fasc. 2, 2022, 453-482

52. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020

53. M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2015, 857-863

54. P. CAPOROSSI, *I Comuni e la sfida della sostenibilità. Misurazione della capacità amministrativa pubblica tra efficienza, trasparenza e anticorruzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021

55. M. CAPPELLETTI, *La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio*, Booksprint, Buccino, 2012

56. M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Ambiente e Diritto*, 1, 2021

57. V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1999

58. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988

59. E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.*, fasc. 3, 1989, 864-875

60. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020

61. E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 139-157

62. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 235-270

63. E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, CEDAM, Padova, 2020

64. E. CARLONI, D. PAOLETTI (a cura di) *Handbook Preventing corruption through administrative measures*, 2018 Anticorruption Winter School EU HERCULE III Programme, 2018

65. E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 4, 2015, 865-894

66. P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 1, 2020

67. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2, 2004, 363-424

68. G.F. CARTEI, voce *Paesaggio*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* diretto da S. CASSESE, Vol. V, Giuffrè, Milano, 2006

69. G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino, 1995

70. G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2019, 685-700

71. G. CARULLO, *Strumenti di gestione del territorio e promozione della sostenibilità da parte dell'amministrazione digitale*, in *Ambiente e Diritto*, 9, 2018

72. E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 5, 2017, 1113-1183

73. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017

74. L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005

75. S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile*. *Volume I – Studi introduttivi*, Bononia University Press, BUP, 2018, 1-13

76. S. CASSESE, *La partcipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato,* in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, fasc. 1, 13-41

77. S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia,* in *Riv. trim. dir. pub.*, 1986, 594-612

78. A. CAUDURO, *Il baratto amministrativo tra partecipazione e detassazione locale,* in *Giustizia Insieme,* 2 novembre 2020

79. A. CAUDURO, *La fornitura del quantitativo minimo vitale d'acqua*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2017, 837-860

80. R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020

81. R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021

82. R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *Giustizia insieme*, 15 maggio 2020

83. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, 365-383

84. R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà,* in *Dir. Amm.*, 4, 2018, 839-862

85. R. CAVALLO PERIN, voce *Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo,* in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento,* 2017, 551-558

86. R. CAVALLO PERIN, *Atto autoritativo e diritto amministrativo*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità / libertà: tra legge e amministrazione,* a cura di, Torino, 2017, 17-30

87. R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, voce *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* Torino, 2017, 191-208

88. R. CAVALLO PERIN, *La validità dell'atto amministrativo tra legge, principi e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2017, 637-683

89. R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni fra stato nazionale e integrazione europea*, vol. I di L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016

90. R. CAVALLO PERIN, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites* , in *Italian Journal of Public Law*, 2/2013, 307-315

91. R. CAVALLO PERIN, *L'ossimoro della locuzione «cittadinanza globale»* , in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2005, 211-221

92. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2004, 201-208

93. R. CAVALLO PERIN, *Comuni e provincia nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, Jovene, 1993

94. V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni* de iure condendo *su un dibattito in corso*, www.labsus.org, 2019

95. V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2, 1985, 386-443

96. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2019, 697-742

97. P. CHIRULLI, C. IAIONE, La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, Jovene, Napoli, 2018

98. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm.*, fasc. I, 2015, 51-121

99. P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012

100. S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI E P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003

101. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il significato formale dell'ideale del "governo delle leggi) (rule of law)*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2001, 29-54

102. G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*, Libreria dello Stato, 2004

103. F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, V-XI

104. F. CORTESE, *L'organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc.1, 2017, 73-98

105. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, 1, 2002

106. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il significato formale dell'ideale del "governo delle leggi) (*rule of law*)*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2001, 29-54

107. A. CROSETTI *La disciplina dell'attività edilizia tra norme regolamentari e norme tecniche*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 3, 2016, 165-208

108. C. CUDIA, *L'efficacia "dimensionale" dell'atto amministrativo: il caso dei destinatari degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2016, 719-756

109. A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227-242

110. D. D'ORSOGNA, *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015

111. M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (dir. da), *Diz. di Dir. Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006

112. F. DALLARI, *Potere di pianificazione urbanistica ed attività economiche*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume III – Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 353-365

113. M. DEMICHELIS, *Innovazioni nell'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, in *DPCE online*, 2/2020, 2463-2487

114. G. DEMURO, *A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 127-138

115. M. DE BENEDETTO, *Controlli della pubblica amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 3, 2019, 855-881

116. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bononia University Press, Bologna, 2015

117. M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2010, 279-321

118. G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, vol. II, di L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa – studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016

119. G. DE GIORGI CEZZI, *Le concessioni di beni pubblici e il processo di privatizzazione. Report annuale 2011 – Italia"*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011

120. F. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Milano, 2021, 161-183

121. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005

122. D. DE PRETIS, A. SIMONATI, *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017

123. C. DE SOUSA, C. WU, L.M. WESTPHAL, *Assessing the Effect of Publicly Assisted Brownfield Redevelopment on Surrounding Property Values*, in *Economic Development Quarterly*, 23(2), 2009

124. M. DEL SIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2018, 587-622

125. G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, CEDAM, Padova, 2000

126. A. DI GIOVANNI, *Urbanistica come pratica di ricerca interdisciplinare. Note a partire da due esperienze di ricerca*, in Tracce Urbane, 6, dicembre 2019

127. F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2, 2016, 315-260

128. F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017

129. R. DI PACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, II, 2014, 237-260

130. D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 215-242

131. D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 2019, 947-969

132. C. DONOLO, T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. economica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, 189-210

133. M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in Dir. Amm., fasc. 3, 2020, 511-530

134. M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *federalismi.it*, 3, 2017, 597-602

135. M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, Milano, 1996

136. P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2, 2000, 95-145

137. T. FAVARO, *Verso la* Smart city*: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 2, 2020, 87-120

138. L. FERRAJOLI, *Principia Iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Laterza, Bari, 2007

139. R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2017, 209-234

140. R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8, 2015, 4724-4734

141. R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, 429-472

142. E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Giuffrè, Milano, 2000

143. G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano-Udine, 2017

144. G.F. FERRARI (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-Udine, 2020

145. E. FERRERO, *Le* smart cities *nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, fasc. 4, 2015, 1267-1286

146. S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 89, 65-99

147. E. FOLLIERI, *Contributo allo studio della dinamica della pianificazione urbanistica*, Solfanelli, Chieti, 1986

148. E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna, 2017

149. S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The city as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 2016, 281-349

150. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015

151. S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in *Munus*, 1, 2018, 47-86

152. E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2019, 309-347

153. S.A. FREGO LUPPI, *Note minime in tema di nuove forme di cittadinanza attiva tra demarchia e beni comuni nel contesto della* smart city, in *Amministrazione in cammino*, 2016

154. T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. del diritto*, II, 2018, 1133-1150

155. G. E. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, vol. 93, n. 6, 1980, 1057-1154

156. D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, in *CERIDAP*, 3, 2021, disponibile online

157. D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2019, 663-683

158. D. U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni*, verwaltungsverbund*: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?,* in *Riv. it. dir. pubbl. com*., fasc. 6, 2009, 1689-1698

159. C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2002, 481-490

160. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, agosto 2020

161. F. GARRI, *Cenni sulla responsabilità della pubblica amministrazione in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2010, 323-345

162. F. GASPARI, Smart city, *Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

163. F. GASPARI, *Città intellgenti e intervento pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1, 2019, 71-110

164. W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. Pub.*, fasc. 2, 2020, 421-466

165. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. Pub*., fasc. 1, 2016, 69-190

166. O. GERVASI et al., *ICCSA 2015, Part II, LNCS 9156*, Spinger, Londra, 2015

167. M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2005

168. M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983

169. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, 443-501

170. M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti*, in *Foro it.*, 1-2, 1953, 9-40

171. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, fasc. 1, 2020, 16-49

172. F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2018, 29-74

173. F. GIGLIONI, *Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale*, in *Dir. econ.*, 2018, 499-522

174. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 271-313

175. A. GIORDANO, *Beni comuni e paradigmi di tutela processuale*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2020, 449-478

176. B. GIULIANI, La nozione costituzionale di "governo del territorio": un'analisi comparata, in *Riv. giur. dell'ed.*, fasc. 6, 285-302

177. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 329-344

178. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2021, 439-473

179. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci all'urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

180. F. GORGERINO, *Notazioni sulla natura giuridica del contributo di costruzione*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 2019, 110-130

181. I. GRECO, G. CRESTA, *A Smart Planning for Smart City: The Concept of Smart City as an Opportunity to Re-think the Planning Models of the Contemporary City*, in O. GERVASI et al., *ICCSA 2015, Part II, LNCS 9156*, Spinger, 2015

182. G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003

183. G. GRECO, *Uso e destinazione d'uso, tra precetti conformativi della proprietà e jus utendi*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 1, 1999, 115-126

184. L. GUATRI (a cura di), *Economia delle aziende industriali e commerciali*, Egea, Milano, 1992

185. N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione dei beni confiscati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017

186. G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, fasc. 1, 2018, 119-151

187. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 2016

188. R. HANDFIELD, D. J. FINKENSTADT, E. S. SCHNELLER, A. BLANTON GODFREY, P. GUINTO, *A commons for a supply chain in the post Covid-19 era: the case for a reformed strategic national stockpile*, in *The Milbank Quarterly. A Multidisciplinary Journal of Population Health and Health Policy*, vol. 98, 4, 2020, 1058-1090

189. G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, 1968, 1243-1248

190. G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2018, 23-37

191. G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010

192. C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2, 2013

193. D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015

194. M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021

195. M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1995

196. G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2014, 261-287

197. R. KITCHIN, *The real time city? Big data and smart urbanism*, in 79 *GeoJournal*, 2019, 1-14

198. R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT, *The Once-Only Principle*, Springer, London, 2021

199. R. LA BARBERA, voce *Piani urbanistici*, in S. CASSESE (dir. da), *Diz. di Dir. Pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006

200. A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Jovene, Napoli, 2015

201. C. LAURI, voce *Smart city*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Milano, 2021, 377-396

202. C. LAURI, *Smart Mobility. Le sfide regolatorie della mobilità urbana*, in *Riv. trim. di scienze dell'amministrazione*, fasc. 1, 2021, disponibile online.

203. P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Philos, Roma, 2005

204. F. LEDDA, *Il problema del contratto*, in id., in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2002

205. H. LEFEVBRE, *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, 2014

206. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967

207. S. LICCIARDELLO, *Beni pubblici e generazioni future*, in *giustamm.*, 2016

208. P. LOMBARDI (a cura di), *Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Innovazione e partecipazione*, Celid, Torino, 2008

209. L. LORENZONI, *The risk of corruption in urban planning*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2019

210. N. LUGARESI, voce *Acque pubbliche*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006

211. A. MADANIPOUR, *Temporary use of spaces: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity*, in *Urban studies journal*, SAGE, 2017

212. P. MADDALENA, *Territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli editore, Roma, 2014

213. F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, vol. I, *Profili critici e principi ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000

214. B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*. vol. III di L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016

215. M.R. MARELLA, S. RODOTÀ (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012

216. I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e"potere" dell'amministrazione*, in *Foro Amm. TAR*, fasc. 1, 2003, 338-366

217. P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti I. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, CEDAM, Padova, 2002

218. P. MARZARO GAMBA, *Sulla destinazione d'uso degli immobili e il suo mutamento senza opere e, in particolare, sulla attuazione solo parziale della disciplina statale in materia da parte del legislatore regionale*, in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 4, 1991, 599-659

219. A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 1, 2001, 1-19

220. A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, Torino, 2011

221. A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Quaderni del Formez, Roma, 1988

222. U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011

223. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 477-492

224. L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, Parte II speciale, Monduzzi, Milano, 2005

225. G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione: per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Atti del convegno, CUEN, Napoli, 1997

226. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996

227. F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2021, 7-25

228. F. MERLONI, A. PIOGGIA (eds.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, Giappichelli, 2018

229. F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, volume Astrid, Bagno a Ripoli, 2010

230. F. MERLONI, *Introduzione all'*e-Government, Giappichelli, Torino, 2005

231. F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, fasc. 2, 2006, 273-280

232. C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018

233. N. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia e il problematico raccordo sistematico della nuova* – rectius: *ulteriore* – *disciplina statale del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante nell'ordinamento di settore*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 2, 2020, 173-190

234. D. MONE, *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 9 aprile 2014, disponibile online

235. F. MONTANARI, L. MIZZAU, *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e sviluppo sociale*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Roma, 2016

236. G. MORBIDELLI, *Sulla disciplina urbanistico-edilizia della destinazione d'uso degli immobili*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 1982, 3-31

237. S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie. Alla (continua) ricerca del nucleo essenziale*, Giappichelli, Torino, 2017

238. F. MUSCO, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, 2009

239. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2014

240. G. NAPOLITANO, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 5, 2005, 481-487

241. J. NÉMETH, J. LANGHORST, *Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land*, in *Cities. The international. Journal of urban policy and planning*, n. 40, 2014

242. M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc. 2, 1976, 531-560

243. E. ONGARO, *Philosophy and Public Administration*, Elgar, UK, 2017

244. E. OSTROM, *Governing the commons*, in *Cambridge University Press*, 1990

245. M. PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1966

246. G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 5, 2020, 325-348

247. G. PAGLIARI, M. SOLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2015, 283-322

248. M. PASSALACQUA, G. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei* brownfields. *Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019

249. M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Rimini, 2018

250. F. PATRONI GRIFFI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 157-175

251. S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 3, 2011, 593-621

252. F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio. report annuale - 2011 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011, disponibile online

253. A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, 9, 2015

254. G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione,* in *Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2009

255. S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 2, 2020, 207-250

256. E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico (linee di tendenza della legislazione regionale)*, CEDAM, Padova, 1987

257. G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. del federalismo*, n. speciale, 2019, 135-147

258. G. PIPERATA, *Cittadini e imprese di fronte all'amministrazione digitale*, in *Diritto, mercato e tecnologia*, fasc. 2, 2016, 165-178

259. G. PIPERATA, *Formazione, traiettoria e significato della proprietà pubblica in Italia*, in *giustamm.it*, 2015

260. G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nl contesto giuridico delle trasformazioni urbane,* in *Urbanistica e appalti*, 5, 2011

261. G. POLI, *Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con commissari?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2019, 579-594

262. A. POLICE, *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008

263. A. POLICE, M. IMMORDINO (a cura di), *Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno* (Palermo, febbraio 2003), Giappichelli, Torino, 2004

264. S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, Nel Diritto, Bari, 2012

265. P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *federalismi*, 2019

266. G. PORTALURI, *La revoca degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 4, 2014, 191-212

267. A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981

268. M.A. QUAGLIA, *Il contenuto della proprietà e la pianificazione mediante accordi*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2020, 505-517

269. G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4, 2021, 4669-4706

270. G.M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019

271. G.M. RACCA, S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2019, 33

272. G.M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 101-145

273. G.M. RACCA – C. R. YUKINS (a cura di) *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014

274. G.M. RACCA, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Le fonti del diritto italiano – I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della Famiglia*, Milano, I ed. 2007, II ed. 2009

275. G.M. RACCA, *Principio di correttezza e responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 1/2003

276. G. M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, Jovene, Napoli, 2000

277. M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2019, 675-695

278. M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2013, 53-115

279. M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2008, 121-162

280. N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013

281. M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. Amm*. fasc. 1, 2010, 27-84

282. M. ROBIGLIO, *RE-USA, 20 american stories of adaptive reuse. A toolkit for post-industrial cities*, Jovis, 2018

283. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012

284. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 1981

285. A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2017

286. A. ROMANO, *Intervento al Convegno "L'ambiente è sviluppo". L'attuazione della Delega Ambientale, Roma 12 settembre 2005, Avvocatura generale dello stato*, in *Gazzetta ambiente*, 5/2005, 14-22

287. A. ROMANO, *Disapplicabilità di norme regolamentari (sfaccettature di un problema?),* in *Impugnazione e "disapplicazione" dei regolamenti*, Atti del convegno organizzato dall'Ufficio Studi e Documentazione del Consiglio di Stato e dall'Associazione studiosi del processo amministrativo (Roma, Palazzo Spada, 16 maggio 1977), Giappichelli, Torino, 1998, n. 120

288. A. ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub*., 1955

289. A. ROMANO, *Vincoli urbanistici e programmi di fabbricazione: un problema superato*, in *Le Regioni*, 3-4/1978, 695–706

290. A. ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub*., 1955, 870-954

291. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Torino, 1917

292. S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, estratto dal completo *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, parte I, Milano, 1908

293. A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2007, 63-79

294. M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Rivista giur. dell'edilizia*, fasc. 5, 2016, 541 – 554

295. M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. del Federalismo*, fasc. 4, 2016, 975-995

296. F. SAITTA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2018, 421-444

297. A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, 10, 1954, 217-224

298. M.A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II, Giuffrè, Milano, 2012

299. M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011

300. M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2003, 507-529

301. S. SANTORO, *Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro Amm.*, fasc. 11, 2020, 2227-2241

302. E. SCIARRA, *La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna*, in *Aperta Contrada*, 2 agosto 2017, disponibile online.

303. G. SCIULLO, *Governo del territorio, paesaggio e ambiente. profili generali report annuale – 2014 - Italia (maggio 2015)*, in *Ius Publicum network Review*, fasc. 1, 2015

304. G. SCIULLO, voce "*Urbanistica"*, in *Dizionario di diritto pubblico* (dir. da S. Cassese), Giuffrè, Milano, 2006, 6116-6124

305. F. G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, vol. I-II, Giappichelli, Torino, 2018

306. F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.*, 2002, 431- 459

307. B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari, 2013

308. B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari, 2013

309. G. SGUEO, *Games, Powers & Democracies*, Bononia University Press, Bologna University Press, 2018

310. A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, fasc. 2, 2021, 505-527

311. A. SIMONATI, *Le cose e i beni. Brevi note sul ruolo del diritto pubblico, fra nozioni disaggreganti e (contro)tendenze universalistiche*, in *Diritto e società*, vol. 1, 2020, 159-174

312. A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 1, 2019, 31-45

313. A. SIMONATI, *Salvaguardia del patrimonio culturale immobiliare e ruolo degli enti locali: riflessioni alla luce della giurisprudenza recente del Consiglio di Stato***,** in *Riv. giur. di urbanistica*, fasc. 3, 2018, 369-385

314. A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 411-424

315. A. SIMONATI, *Strategic spatial planning in Italy: a new model for two-way trust in administrative action*, in *Foro amm.*, 9, 2015, 2403-2414

316. M. SMAGACZ-POZIEMSKA, *Is the City Unnecessary? New life and spaces of Young City Inhabitants*, in *Public Spaces: Times of Crisis and Change*, online, 2016, 35-52

317. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2005

318. G. SORICELLI, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 6, 2016, 663-704

319. P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Giuffrè, Milano, 2021

320. P. STELLA RICHTER, *I beni comuni*, in *Diritto amministrativo e società civile. Volume II – Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bononia University Press, Bologna, 2019

321. P. STELLA RICHTER (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Giuffrè, Milano, 2016

322. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2016

323. P. STELLA RICHTER, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2-3, 2001, 387-406

324. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984

325. E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992

326. L. TARANTINO, *L'invalidità del provvedimento amministrativo tra* rule of law *e principio di legalità*, in *Urbanistica e Appalti*, fasc. 12, 2013, 1245-1251

327. B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Padova, 2008

328. L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1, 2017, 1-41

329. G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2021, 475-502

330. G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 22 gennaio 2020

331. G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020

332. G. TORELLI, *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 3, 2020, 191-211

333. R. TEMEL, *Temporary Urban Spaces: Concepts for the Use of City Spaces*, 2006

334. M. TRESCA, *Lo «Stato digitale»: big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub*., fasc. 2, 2021, 545-557

335. F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. Amm.*, fasc.1, 2020, 3-34

336. F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2004, 661-689

337. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2019, 971-994

338. C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 1, 2019, 44-52

339. C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 4, 2016, 857-865

340. P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modelli di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv.giur. dell'edilizia*, fasc. 4, 2019, 303-314

341. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017

342. P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, disponibile online

343. P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in *Pausania.it*, disponibile online

344. P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015

345. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2013

346. P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011

347. P. URBANI, *Le innovazioni in materia di edilizia privata nella legge n.106 2011 di conversione del DL 70 13 maggio 2011. Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*, in *www.pausania.it*, disponibile online

348. G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 2, 2019, 463-483

349. S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2, 2020, 427-455

350. S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19, 2019

351. L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. del federalismo*, fasc. 1, 2014, 213-238

352. L. VANDELLI, voce *Comune*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2007

353. R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006

354. S. VILLAMENA, *«Baratto amministrativo»: prime osservazioni*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, fasc. 4, 2016, 379-391