



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Università degli Studi di Roma “La Sapienza”
Dipartimento di Scienze Politiche
Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale
Curriculum di Diritto Amministrativo Europeo dell’Ambiente
XXXIII ciclo**

La pianificazione urbanistica e le infrastrutture verdi

Dottoranda

Dott.ssa Roberta Tonanzi

Tutor

Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

A.A. 2019-2020

INDICE

INTRODUZIONE	6
---------------------	----------

CAPITOLO I

L'INTERESSE AMBIENTALE NELL'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. L'integrazione dell'interesse ambientale nelle politiche pubbliche	10
1.1. L'effettività del principio di integrazione	15
2. La tutela dell'ambiente umano nelle Conferenze internazionali	22
3. L'ordinamento europeo e l'attenzione allo sviluppo sostenibile	27
3.1. I Trattati istitutivi e la materia del governo del territorio	27
3.2. L'attenzione indiretta dell'ordinamento comunitario alla materia urbanistica alla luce dei programmi di azione comunitaria	30
4. Le città europee sostenibili	37
5. L'ordinamento nazionale	39
5.1. Dalla prima urbanistica all'alba della panurbanistica: le diverse finalità del piano urbanistico generale	40
5.2. I limiti del piano regolatore generale	48
6. Gli interessi differenziati, il sistema delle tutele parallele e lo schiacciamento della pianificazione urbanistica	51
7. Cosa resta alla pianificazione comunale	58
8. Il ruolo della giurisprudenza tra l'inerzia del legislatore nazionale ed il dinamismo di quello regionale	59
8.1. La nozione di urbanistica di fonte giurisprudenziale	59
8.2. La tutela ambientale negli strumenti urbanistici comunali ed il principio della leale collaborazione	62
8.3. Le finalità ambientali del piano regolatore comunale al vaglio del giudice amministrativo	66
9. La tutela urbanistica dell'ambiente nelle normative regionali	69

9.1. Le leggi regionali di prima generazione	70
9.2. Le leggi regionali di seconda generazione e la riforma del Titolo V della Costituzione	71
9.3. Il piano regolatore comunale e la tutela dell'ambiente: la valutazione ambientale strategica	80
9.4. La tutela dell'ambiente nel piano urbanistico alla luce delle più recenti leggi regionali	82

CAPITOLO II

I PROGRAMMI COMPLESSI E LA QUALITÀ DELLE CITTÀ

1. La stagione dell'urbanistica per progetti	87
2. Il programma di recupero e l'attenzione al patrimonio edilizio esistente	91
3. I programmi urbanistici complessi: inquadramento normativo e caratteri generali	96
3.1. L'archetipo dei programmi complessi: i Programmi integrati d'intervento	96
3.2. Il programma di recupero urbano ed il suo collocamento tra gli strumenti di riconversione urbana	101
3.3. Gli "speciali" Programmi d'intervento: i Programmi di riqualificazione urbana	104
3.4. I Contratti di quartiere	108
3.5. I Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio	112
4. Il ruolo dell'ambiente nei programmi urbanistici complessi	115
4.1. Quando alla teoria non corrisponde la realtà	121

CAPITOLO III

L'INTEGRAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE VERDI URBANE NELL'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. Premessa	128
2. Le strategie europee per la vivibilità delle città	129
3. Il problema della qualificazione giuridica del verde urbano	138
3.1. Il verde agricolo quale componente del verde urbano	145

4. Gli strumenti giuridici dedicati al verde urbano	148
5. Le misure per l'effettività del verde urbano	151
5.1. Gli strumenti giuridici volti a garantire l'effettività del verde urbano	156
6. La rigenerazione urbana al servizio del verde urbano	160
6.1. Il nuovo fenomeno della rigenerazione urbana	161
6.2. La rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica	166
6.3. Gli strumenti incentivanti	169
6.3.1. Il PGT del Comune di Milano: cenni	172
6.4. L'art. 10 del "Decreto semplificazione"	173
7. Il verde urbano nei Piani urbanistici comunali	175
7.1. Il regime vincolistico	176
7.2. Gli istituti della perequazione e della compensazione per la realizzazione di aree verdi urbane	179

CAPITOLO IV

LE INFRASTRUTTURE VERDI URBANE OLTRE LE MAGLIE DELLA PIANIFICAZIONE

1. La micro-rigenerazione urbana	186
2. Le esperienze di micro-rigenerazione di fonte comunale	193
2.1. I Regolamenti per la cura e la gestione condivisa dei Beni comuni urbani	193
2.2. L'organizzazione delle amministrazioni locali	196
2.3. La natura giuridica dei Patti di collaborazione	200
2.4. I Patti di collaborazione e la pianificazione urbanistica	204
2.5. La tutela degli interessi ambientali attraverso i Patti di collaborazione	207
3. Gli interventi di micro-rigenerazione urbana di fonte statale	211
3.1. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale	212
3.2. Il Baratto amministrativo	214
3.2.1. I regolamenti comunali sul Baratto amministrativo	217
4. L'integrazione tra gli strumenti di micro-rigenerazione urbana per la tutela dell'interesse ambientale	221

CAPITOLO V

LE INFRASTRUTTURE VERDI E I CAMBIAMENTI CLIMATICI

1. Gli effetti dei cambiamenti climatici sui contesti urbani	225
2. L'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici	230
3. Le misure di sostegno per la lotta ai cambiamenti climatici	233
4. Dal <i>Green Deal</i> europeo al programma <i>Next Generation EU</i>	237
4.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	240
4.2. L'integrazione delle questioni ambientali nelle politiche energetiche europee	245
5. Il sostegno del legislatore europeo agli enti locali nella lotta ai cambiamenti climatici	247
5.1. Il Patto dei sindaci: dalle politiche di mitigazione a quelle di adattamento	249
5.1.1. Gli strumenti di supporto tecnico-conoscitivi e finanziari	252
6. Le funzioni delle infrastrutture verdi nei PAES e nei PAESC	253
7. La lotta ai cambiamenti climatici nel nuovo paradigma pianificatorio	258
8. Riflessioni conclusive	261
BIBLIOGRAFIA	266

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca prende le mosse da un interrogativo: «A più di cinquant'anni dall'adozione del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444¹, il ruolo che al verde urbano viene riconosciuto è sempre lo stesso, oppure le funzioni che esso è chiamato a svolgere sono cambiate?».

Volendo sin da subito rispondere a tale interrogativo, la risposta è, indubbiamente, la seconda, ossia al verde urbano, o meglio, alle infrastrutture verdi urbane sono riconosciute funzioni ulteriori, che, più correttamente, si aggiungono a quella di garantire il giusto equilibrio tra le aree edificate della città e quelle ancora libere. Alle infrastrutture verdi urbane sono così riconosciute nuove ed importanti funzioni, in termini ambientali, economici, ma anche sociali.

Con il presente lavoro, pertanto, il fine che si intende perseguire è quello di dimostrare come sia venuto ad evolversi il modo di concepire il verde urbano, nonché individuare quali sono gli strumenti che, in particolare, l'ordinamento nazionale mette a disposizione per tutelare gli elementi verdi nei contesti urbani, per garantirne una più ampia diffusione ovvero la creazione in aree in cui essi sono ancora assenti.

Gli strumenti che perseguono tali fini possono essere distinti in due macro-categorie, laddove alla prima possono essere ricondotti tutti quelli che orbitano all'interno dell'attività di pianificazione urbanistica, mentre alla seconda sono riconducibili quelli che esulano da tale attività, senza, tuttavia, porsi in contrapposizione ad essa.

Con riferimento alla prima categoria, un'attenzione particolare sarà posta sul Piano regolatore generale, comunque denominato, considerato, nell'ambito di tale ricerca, lo strumento più efficace che gli enti locali hanno a disposizione per garantire una reale tutela all'ambiente urbano e promuovere la diffusione delle infrastrutture verdi all'interno dei propri territori.

¹ Cfr. D.M. del Ministero dei Lavori Pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444, rubricato "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e 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", pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 16 aprile 1968, n. 97.

Tuttavia, il riconoscimento del Piano regolatore generale quale strumento attraverso cui perseguire una tutela dell'ambiente - e gli interessi ad esso connessi - non è stato né facile né immediato; pertanto, nel primo Capitolo, si tenta di ricostruire, con il ricorso a diverse fonti internazionali, sovranazionali e, soprattutto, nazionali, come tale obiettivo sia entrato all'interno dell'attività di pianificazione.

In questa parabola evolutiva, un ruolo di precipua importanza è stato ricoperto dalla giurisprudenza, tanto costituzionale quanto amministrativa, del cui contributo, dunque, si darà conto nella prima parte della ricerca, ma anche nelle parti successive, essendo spesso l'azione giurisprudenziale ad aver avvertito, ancora prima dei legislatori statale e regionali, i cambiamenti in atto nella società.

Nel secondo Capitolo, il *focus* si concentra sulla c.d. stagione dell'urbanistica per progetti, al fine di osservare quanto, nella definizione dei progetti urbanistici, la tutela dell'interesse ambientale - apparentemente perseguita - sia stata effettivamente garantita. Dall'analisi di questa stagione, non troppo positiva per lo sviluppo della c.d. città pubblica, si tenterà comunque di evidenziare le novità introdotte nel modo di pianificare i contesti urbani, oltre ai forti limiti incontrati e non del tutto superati.

In particolare, un'attenzione sarà posta su come cambia il modo di concepire la fattispecie dello standard urbanistico, sempre meno legata ad una dimensione quantitativa, ma anche su come viene inteso, o meglio tradotto, il ruolo riconosciuto alle infrastrutture verdi urbane, che si connota di caratteri non rinvenibili nell'attuale quadro normativo nazionale; campo di studio, quest'ultimo, del terzo Capitolo.

Alla luce dell'attuale quadro normativo nazionale, infatti, le infrastrutture verdi urbane, seppur non qualificate giuridicamente, non sembrano essere intese quali elementi in grado di frenare lo sviluppo economico di un'area, ma, anzi, vengono considerate quali beni la cui diffusione deve essere ampiamente garantita all'interno dei contesti urbani, soprattutto per permettere la vivibilità di questi ultimi.

È nel terzo Capitolo, pertanto, che lo studio degli strumenti pianificatori e delle misure atte a promuovere la creazione, diffusione e tutela delle infrastrutture verdi urbane viene maggiormente approfondito. Oltre allo studio delle normative statali e di quelle regionali, che riconoscono negli interventi di rigenerazione urbana le misure attraverso cui garantire una presenza capillare di infrastrutture verdi urbane, uno spazio importante

è riservato anche alle esperienze degli enti locali, che, addirittura anticipando i legislatori statale e regionali, hanno individuato nella promozione di tali elementi naturali, sin dalla definizione dello strumento pianificatorio, la misura efficiente per rendere i contesti urbani dei luoghi effettivamente più vivibili.

L'obiettivo di rendere i contesti urbani dei luoghi in cui vivere meglio è ripreso, poi, nel quarto Capitolo, dove, tuttavia, gli strumenti considerati sono riconducibili alla seconda macrocategoria di cui si accennava in apertura.

Le esperienze di cui si darà conto in questa parte del lavoro, riconducibili al fenomeno della c.d. micro-rigenerazione urbana, benché traggano la propria legittimazione da fonti di rango diverso, sono accomunate per il fatto di riconoscere nell'azione, più o meno, spontanea dei privati cittadini, singoli o associati, lo strumento attraverso cui si promuove la diffusione, la valorizzazione e la cura delle infrastrutture verdi urbane, garantendo così una tutela dell'ambiente urbano complementare a quella riconosciuta dai poteri pubblici.

Il lavoro si conclude con un quinto Capitolo, dove si affronta il motivo per il quale gli enti locali stanno cambiando il modo di pianificare i propri territori, riconoscendo agli elementi ambientali, tra tutti le infrastrutture verdi urbane, ma anche il bene suolo, una centralità sempre più crescente.

L'obiettivo di garantire un elevato livello della qualità della vita nelle città può dirsi soddisfatto quando i cittadini sono messi nella condizione di poter godere di tutti i vantaggi che tali contesti mettono a disposizione; purtroppo, però, negli ultimi anni, la possibilità di beneficiare del c.d. effetto città è fortemente compromessa dalle sempre più frequenti e nefaste conseguenze che le manifestazioni del cambiamento climatico hanno sulle aree urbane.

Di fronte alla necessità di adottare delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici, gli enti locali, supportati anche dalla stessa Unione europea, hanno individuato in un cambiamento del modo di pianificare le città, che promuove lo sviluppo e la diffusione delle infrastrutture verdi nei contesti urbani appunto, un'efficace risposta ad un fenomeno di dimensione globale.

Con il presente lavoro, in conclusione, si pone in evidenza come non solo sia venuto a cambiare il ruolo riconosciuto alle infrastrutture verdi nei contesti urbani, ma anche

come, attraverso la loro promozione in seno agli strumenti pianificatori, gli enti locali recuperano un ruolo di precipua importanza nel tutelare l'interesse ambientale, fornendo delle interessanti e sostenibili soluzioni al fenomeno del *climate change*, che, tuttavia, meritano di essere sostenute anche dal legislatore centrale.

CAPITOLO I

L'INTERESSE AMBIENTALE NELL'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. L'integrazione dell'interesse ambientale nelle politiche pubbliche

Le questioni ambientali rappresentano uno dei temi principali sui quali la comunità internazionale è chiamata a confrontarsi con maggiore frequenza²; è, ormai, ampiamente condivisa l'idea secondo cui ogni decisione politica assunta, ovvero qualsiasi politica pubblica definita, debbano prendere in considerazione le conseguenze che esse produrranno nei confronti dell'ambiente.

Circa l'importanza (*rectius* il dovere) di orientare al rispetto dell'interesse ambientale gran parte, se non addirittura la totalità, delle politiche pubbliche, si fa menzione in vari atti giuridici e politici, sia internazionali che nazionali; con riferimento al diritto positivo e, in particolare, a quello comunitario, a tale fine è ispirato il principio di integrazione³, attualmente consacrato nell'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

² Con riferimento al solo 2019, al termine del G7, tenutosi a Biarritz (Francia), dal 24 al 26 giugno, è stato adottato un Piano per l'Amazzonia, è stata sottoscritta una Carta sulla Biodiversità e sono state definite alcune linee di azione per limitare i cambiamenti climatici. Per attenuare il cambiamento climatico è stato sottoscritto anche il "Patto con la moda", con l'obiettivo di rendere questo settore, responsabile di un inquinamento maggiore di quello prodotto dai settori dei trasporti aerei e marittimi considerati insieme, le case di moda si impegnano così ad utilizzare solo energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili e ad eliminare l'impiego della plastica monouso.

³ La letteratura relativa ai principi in materia ambientale è assai vasta, tra i tanti M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 218-21; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 164-72; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, 169-76; B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 88-93; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 42-8; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 123-37; ID, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 0/2010, pp.13-42; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, 2005, pp. 509-55; P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Gazzetta ambiente. Rivista sull'Ambiente e il Territorio*, 2003, 5, pp. 131-52.

Introdotta con l'Atto Unico europeo⁴, del 1987, rafforzato con l'adozione del Trattato di Maastricht⁵, del 1993, e divenuto principio generale dell'ordinamento comunitario con il Trattato di Amsterdam⁶, del 1997, è con il principio di integrazione che si stabilisce il dovere di integrare «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nella attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»⁷.

Ai sensi della suddetta disposizione, la tutela degli interessi ambientali non deve considerarsi solo quale obiettivo, ma anche quale criterio connotato di doverosità⁸, giacché essa deve influenzare anche le altre azioni comunitarie e non solo quelle ambientali⁹. Tuttavia, da questo modo di intendere il principio di integrazione non deriva una gerarchia degli interessi che vede quelli ambientali al vertice¹⁰; in virtù di tale principio, in altri termini, si stabilisce soltanto la doverosità a prendere in considerazione «le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente», nel processo di bilanciamento degli interessi, anche quando le azioni e le politiche da definire non attengono precipuamente al settore ambientale.

⁴ La formula introdotta all'art. 174 sanciva che: «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità». Questa disposizione è stata giudicata troppo vaga e, dunque, le successive modifiche intervenute sul Trattato hanno provveduto, tra le altre cose, a rafforzare e definire maggiormente tale principio.

⁵ Per A. L. DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 50, il Trattato istitutivo della Comunità europea, introducendo l'art. 130 R, dimostra quanto la politica ambientale costituisca interesse primario [ma non prioritario] e la necessità che la stessa venga presa in considerazione in ogni politica comunitaria.

⁶ Si assiste a questa trasposizione dal Titolo XIX, relativo all'Ambiente, alla parte generale dedicata ai Principi, in quanto è con il Trattato di Amsterdam che alla protezione dell'ambiente si riconosce una autonomia rispetto alle altre politiche ed azioni della Comunità.

⁷ Cfr. Art. 11 TFUE, già articolo 6 del TCE.

⁸ Per L. KRÄMER, *Manuale di diritto pubblico comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 90, il principio di integrazione rappresenta il più importante dei principi in materia ambientale e, inoltre, richiede un continuo e permanente "inverdimento" di tutte le politiche comunitarie.

⁹ In questo senso si esprime P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 75-6, che riconosce alla disposizione una efficacia orizzontale, tuttavia diversa da quella riconosciuta al principio di integrazione economica. Infatti, mentre quest'ultima ha trovato nei parametri di Maastricht specifici ed incisivi vincoli di coesione e di stabilità degli Stati membri nello svolgimento delle politiche economiche e sociali, della prima, al contrario, risultano incerti tanto gli ambiti di applicazione, quanto le conseguenze effettuali.

¹⁰ Cfr. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, op. cit., p. 76; A. L. DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, op. cit., p. 50.

E alla ricerca del giusto bilanciamento tra quello ambientale e gli altri interessi, molto spesso, ha contribuito la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea¹¹.

In primo luogo, la Corte ha chiarito che, malgrado, ai sensi dell'art. 130 R, n. 2, seconda frase, del Trattato CE, tutte le politiche e le decisioni assunte a livello comunitario devono integrare necessariamente le esigenze di tutela dell'ambiente, tale previsione lascia «impregiudicate le competenze di cui dispone la Comunità in forza di altre norme del Trattato»¹²; in altri termini, non si deve considerare qualsiasi atto giuridico riconducibile *tout court* alla materia dell'ambiente, per il solo fatto di perseguire anche finalità in questo ambito.

Inoltre, dalla necessità di considerare ed integrare tali aspetti ambientali, non deriva neppure un modo di intendere la politica ambientale prevalente sulle altre, o viceversa¹³; per la Corte, infatti, affinché si possa valutare la legittimità giuridica di un atto, è

¹¹ Cfr. M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 170-3, laddove rileva che è proprio dal bilanciamento degli eterogenei interessi che deriva un orientamento non costante della giurisprudenza comunitaria. Sul tema si veda anche M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, pp. 467-83, spec. pp. 473-77, laddove l'A., passando in rassegna alcune delle pronunce più importanti della Corte di Giustizia, ha evidenziato che, nel bilanciamento tra il principio di integrazione e quello di proporzionalità, a prevalere deve essere quest'ultimo (cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Regno del Belgio*; EAD, 13 luglio 1994, C-131/93, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*; EAD, 3 dicembre 1998, C-67/97, *Ditlev Bluhme*). Per G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, 2003, pp. 3522-5, sebbene la Corte di Giustizia riconosca il principio di proporzionalità della misura ambientale quale punto centrale di riferimento per l'amministrazione, ad esso riconosce anche un carattere recessivo laddove vi sia una situazione di incertezza sul piano delle conseguenze ambientali (cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 5 maggio 1998, C-157/96, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union e a.*).

¹² CORTE DI GIUSTIZIA, 29 marzo 1990, C-62/88, *Grecia c. Consiglio*; sul tema si veda anche CORTE DI GIUSTIZIA, 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione c. Consiglio*; EAD, 24 novembre 1993, C-405/92, *Mondiet c. Armement Islais*. Con tali pronunce, la Corte ha affermato che le norme in materia ambientale (artt. 130 R e 130 S del Trattato CE) non costituiscono base giuridica esclusiva degli atti, per il solo motivo che tra i fini da questi perseguiti vi rientra anche quello della tutela dell'ambiente. Con la sentenza dell'11 giugno 1991, C-300/89, conosciuta anche come “sentenza Biossido di Titanio”, la Corte ha chiarito che, nell'ipotesi di concorso a fornire una base giuridica ad un atto comunitario tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato CE, doveva essere preferito quello concernente il ravvicinamento delle legislazioni, in quanto contenente una disciplina per l'adozione degli atti maggiormente democratica. Per O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto comunitario*, 2006, pp. 32-3, il ragionamento seguito dall'autorità giudiziaria con quest'ultima pronuncia, in seguito alle modifiche intervenute sul Trattato, è da ritenersi, alla luce dell'attuale quadro normativo, privo di fondamento logico, poiché la procedura contenuta all'art. 130 S è stata sostituita da quella disciplinata all'art. 174 TCE, caratterizzata da maggiore democraticità.

¹³ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 4 dicembre 2003, C-448/01, *ENV e Wienstrom*; EAD, 18 ottobre 2001, C-19/00, *SIAC Construction Ltd c. County Council of the County of Mayo*.

opportuno vagliare quegli elementi suscettibili di sindacato giurisdizionale, ossia lo scopo ed il contenuto dello stesso¹⁴.

Tuttavia, in virtù del principio di integrazione, la stessa ha potuto far salve delle disposizioni nazionali¹⁵, le quali, qualora non fossero state giustificate da effettive finalità ambientali¹⁶, sarebbero risultate in contrasto con il diritto comunitario, perché, ad esempio, in violazione con i principi di libera concorrenza¹⁷ e libero scambio e circolazione di merci.

¹⁴ Cfr. *ex pluris* CORTE DI GIUSTIZIA, 17 marzo 1993, C-155/91, *Commissione c. Consiglio*; EAD, 23 febbraio 1999, C-42/97, *Parlamento c. Consiglio*; EAD, 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*. Sul rapporto tra la politica ambientale e le altre promosse a livello comunitario, in particolare quella agricola, si rimanda, nuovamente, a CORTE DI GIUSTIZIA, 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*, (con nota a sentenza A. GRATANI, *L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 493-500), laddove la Corte rileva che, sebbene la tutela delle foreste sia contemplata nel campo della politica agricola, le misure previste a difesa dell'ambiente forestale contro i rischi di distruzione e di degrado, dovuti agli incendi, nonché all'inquinamento atmosferico, rientrano tra le azioni a favore dell'ambiente e, dunque, la competenza comunitaria è giustamente basata sull'art. 130 S del Trattato. Al contrario si veda CORTE DI GIUSTIZIA, 5 febbraio 2015, C-498/13, *Agrooikosystimata*, laddove i giudici, pur riconoscendo la promozione di forme di produzione più rispettose dell'ambiente quale obiettivo indubbiamente concreto della PAC, nel caso in esame, attribuiscono al profilo ambientale un carattere prettamente accessorio.

¹⁵ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra*, con nota a sentenza A. GRATANI, *Quando le misure nazionali che impongono l'acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili possono rappresentare aiuti statali all'ambiente o restrizioni alle importazioni vietata dal diritto comunitario*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 609-14, nel caso in esame, i giudici hanno dichiarato non in contrasto con il diritto comunitario una normativa tedesca, che imponeva alle imprese private l'obbligo di acquistare energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, da fornitori siti all'interno dei confini nazionali. Per la Corte, sebbene la norma contenesse una misura nazionale restrittiva, in violazione dell'art. 28 TCE, essa si doveva giustificare non solo con riferimento al peculiare mercato dell'energia elettrica, ma anche - e soprattutto - alla luce degli obiettivi perseguiti a livello comunitario ed internazionale, quali lo sviluppo delle energie rinnovabili, una maggiore tutela dell'ambiente, il contenimento dei pericolosi fenomeni dell'effetto serra ed il contrasto ai cambiamenti climatici. È, pertanto, il contesto di forte tutela ambientale, definito sia dal Trattato sia dagli atti di diritto derivato, che permette di far salve le misure dirette a favorire la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

¹⁶ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 19 maggio 1992, C-195/90, *Commissione c. Germania*, in questo caso, al contrario, la normativa tedesca, che istituiva una tassa per l'utilizzazione delle strade federali da parte dei veicoli pesanti, veniva dichiarata in contrasto con l'art. 75 del Trattato CE. Per far salva la propria misura, lo Stato adduceva, tra i motivi alla base della sua scelta, quello di carattere ambientale, ossia presentava tale tassa quale deterrente all'utilizzo di mezzi di trasporto altamente inquinanti; essa avrebbe incentivato il ricorso ad una mobilità maggiormente sostenibile. Tuttavia, per la Corte, poiché tale finalità non risultava esplicitamente tra quelle perseguite con l'adozione dell'atto in giudizio, quest'ultimo doveva essere annullato.

¹⁷ Con la sentenza 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, la Corte di Giustizia ha previsto dei limiti e le caratteristiche che devono avere i finanziamenti statali per non essere considerati quali aiuti di Stato.

Ed è ancora alla Corte di Giustizia, prima ancora che al legislatore europeo¹⁸, che deve essere riconosciuto il merito di aver ritenuto integrabili e, soprattutto, valide le esigenze ambientali in un settore come quello degli appalti pubblici¹⁹.

Chiamata, infatti, a pronunciarsi sulla legittimità di alcuni criteri non economici, previsti dall'amministrazione aggiudicatrice, per determinare l'aggiudicazione del contratto di appalto, la Corte ha affermato che la normativa comunitaria non esclude la possibilità di avvalersi di tale tipologia di criteri volti a garantire una tutela dell'ambiente²⁰, per determinare l'operatore aggiudicatario, proprio in virtù del fatto che tutte le politiche e le decisioni assunte a livello comunitario devono necessariamente tener conto di tale fine.

Alla luce di queste pronunce giurisprudenziali, si evince che il principio di integrazione si giustifica in virtù del carattere di materia trasversale riconosciuta all'ambiente; infatti, poiché qualsiasi decisione legislativa, o amministrativa, ovvero qualunque attività umana potrebbero rappresentare un pregiudizio, anche irreversibile, per gli interessi ambientali²¹, tanto l'ordinamento comunitario, quanto quello nazionale ed internazionale, hanno stabilito, nei limiti consentiti dagli stessi ordinamenti, il dovere di tenere "sempre" in debita considerazione il tema della tutela ambientale.

¹⁸ La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, del 31 marzo 2004, all'art. 53, comma 1, lett. a), stabilisce che: «[i criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:] [...] quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione [...]».

¹⁹ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA, 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*, con nota a sentenza M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, 2002, pp. 1950-7; CORTE DI GIUSTIZIA, 4 dicembre 2003, C-448/01, *ENV e Wienstrom*, con nota a sentenza G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, cit., pp. 3515-25.

²⁰ In entrambe le sentenze riportate alla nota precedente, la Corte, pur ammettendo la possibilità di introdurre dei criteri ambientali, individua quali devono essere le condizioni da rispettare, cioè i criteri previsti devono essere collegati all'oggetto dell'appalto; non devono riconoscere all'amministrazione una libertà incondizionata di scelta; e, infine, devono rispettare tutti i principi del diritto comunitario, in particolare quello di non discriminazione tra gli operatori economici.

²¹ Cfr. L. KRÄMER, *Manuale di diritto pubblico comunitario per l'ambiente*, op. cit., p. 91, secondo cui la maggior parte dei danni all'ambiente non avviene nel quadro delle politiche ambientali, bensì in quello dei trasporti, dell'agricoltura, dell'energia e così via.

Secondo alcuni²², interpretare il principio in esame nei termini di «farsi carico in qualsiasi settore delle esigenze di tutela ambientale»²³, equivarrebbe a considerare tale tutela quale parte del processo di sviluppo, come una sua componente inseparabile. In questi termini, il principio di integrazione permetterebbe il perseguimento effettivo dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile²⁴, ossia uno sviluppo equilibrato ed equo, tale da non compromettere la qualità dell'ambiente e la disponibilità delle risorse naturali, ma neppure la soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni delle generazioni attuali e future²⁵.

1.1. L'effettività del principio di integrazione

La funzione principale del principio di integrazione può essere sintetizzata nel suggerire un obiettivo da conquistare²⁶, dunque, per comprenderne la reale efficacia è alla traduzione che di esso ne hanno dato i singoli Stati nei propri ordinamenti interni che bisogna far riferimento.

Considerando l'ordinamento nazionale italiano, è possibile osservare come, nella definizione delle varie politiche settoriali, all'esigenza di garantire una tutela

²² Cfr. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2/2012, p. 73.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Con la pubblicazione del lavoro “*Our Common Future*”, meglio conosciuto con il nome di Rapporto Brundtland, dal nome della presidente della Commissione Internazionale per l'ambiente e lo sviluppo, è stato sancito il principio del “*Sustainable Development*”. Dall'ordinamento comunitario, lo sviluppo sostenibile è considerato quale obiettivo da perseguire, ex art. 3 TUE, mentre non viene menzionato dall'art. 191 TFUE, tra i principi su cui si fonda l'azione dell'Unione in materia ambientale.

²⁵ Per P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 72, a livello europeo «la politica ambientale risulta condizionata più dall'esigenza di trovare un equilibrio tra sviluppo economico e protezione ambientale che dalla preoccupazione di salvaguardare gli interessi delle generazioni future: [...] nei Trattati e negli atti di diritto derivato, [...] l'accento è posto, di regola, su uno sviluppo sostenibile finalizzato al miglioramento del tenore di vita dei cittadini ed al progresso economico e sociale dei popoli europei».

²⁶ È in particolare M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, op.cit., p. 221, a riconoscere tale funzione essenziale al principio di integrazione; funzione, questa, rinvenibile anche nel principio dello sviluppo sostenibile. Sull'importanza del ruolo svolto dai singoli Stati nel riconoscere effettività al principio di integrazione merita attenzione l'osservazione avanzata da F. SPAGNUOLO, *Il Green Public Procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della Pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, pp. 406-7, laddove rileva che, malgrado l'inserimento nella disciplina comunitaria degli appalti pubblici di norme che ammettono la possibilità di tener conto di aspetti ambientali, e ancor prima dell'avallo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, solo un numero limitato di Paesi membri si è avvalso regolarmente di criteri ecologici per l'aggiudicazione dei contratti pubblici.

dell'interesse ambientale sia stato riconosciuto un valore diverso. Infatti, si evidenziano dei settori in cui essa ha assunto una centrale importanza, fintanto che, nel bilanciamento tra gli interessi economici e quelli ambientali, è nella valorizzazione di questi ultimi che devono essere orientate le autorità pubbliche; in altri settori, invece, è solo negli anni più recenti, che si riconosce nella tutela ambientale il fine ultimo a cui devono tendere necessariamente le decisioni pubbliche. Alla prima fattispecie, in particolare, può essere ricondotta la complessa disciplina in materia di appalti pubblici; mentre, alla seconda, è riconducibile la frammentata e disarmonica legislazione in materia di urbanistica, o meglio, in materia di governo del territorio.

Per quanto riguarda il settore degli appalti pubblici, la prima normativa organica di riferimento è individuabile nella legge-quadro in materia di lavori di opere pubbliche 11 febbraio 1994, n. 109, anche conosciuta come “legge Merloni”²⁷. In virtù di tale normativa, il valore ambientale non viene considerato quale interesse da tutelare nelle diverse fasi in cui si articola il procedimento dalla stessa legge disciplinato, rilevando semmai quale vincolo esterno, allorché si prevede che lo scopo della progettazione è, fra gli altri, quello di assicurare «la conformità alle norme ambientali e urbanistiche»²⁸.

È solo alla fine degli anni Novanta che le considerazioni di carattere ambientale iniziano ad essere integrate nella definizione delle politiche di acquisto; in particolare, è con l'adozione dei due Decreti Ronchi²⁹ che si inaugura un nuovo corso della politica in materia di commesse pubbliche, volta ad incrementare l'acquisto di beni a basso impatto ambientale.

Tuttavia, è soltanto con l'adozione del decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163³⁰, che il valore ambientale viene ad essere integrato all'interno della procedura ad evidenza pubblica, in tutte le sue fasi. All'articolo 2, comma 2, il codice degli appalti riconosce, nell'ambito di una procedura di affidamento e di esecuzione di opere e lavori

²⁷ Cfr. M. BERNARDINI, *La nuova legge-quadro sugli appalti pubblici*, in *Il Corriere Giuridico*, 1994, pp. 662 e ss.; ID, *Le novità della legge-quadro sugli appalti pubblici*, in *Il Corriere Giuridico*, 1995, pp. 1007 e ss.

²⁸ Cfr. Legge-quadro 11 febbraio 1994, n. 109, art. 16, comma 1, lett. b).

²⁹ Il decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22, prevedeva, all'articolo 19, l'acquisto di almeno il 40 per cento del fabbisogno di carta riciclata; il d.m. del Ministero dell'ambiente del 27 marzo 1998, invece, stabiliva che una quota del parco autoveicolare delle pubbliche amministrazioni dovesse essere costituito da veicoli elettrici, ibridi o ad alimentazione a gas naturale, dotati di dispositivi di abbattimento delle emissioni di gas climalteranti.

³⁰ Cfr. Decreto legislativo 16 aprile 2006, n. 163, “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”.

pubblici, la tutela dell'ambiente quale valore al quale può essere subordinato il principio di economicità; mentre, in altre disposizioni, ad esempio, si fa riferimento alla definizione delle specifiche tecniche in conformità con la tutela dell'ambiente³¹, ovvero al rispetto, da parte dell'operatore economico privato, di alcune misure di gestione ambientale³².

A dieci anni dalla sua adozione, il d.lgs. n. 163 del 2006 è stato abrogato ad opera del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, con il quale è stata data attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Con il nuovo codice dei contratti pubblici, la tutela dell'ambiente si persegue in diversi modi.

A tale fine, infatti, mirano diverse norme che una parte della dottrina ha definito come «generali»³³, allorché fanno riferimento a generiche esigenze ambientali. Possono ricondursi a tale fine le previsioni contenute agli articoli 4 e 100, dove, rispettivamente, si riconosce la tutela dell'ambiente tra i principi applicabili alla disciplina relativa i c.d. appalti esclusi³⁴ e la possibilità, per le stazioni appaltanti, di richiedere agli operatori economici requisiti ulteriori, anche di tipo ambientale, per l'esecuzione del contratto.

Accanto a queste norme, poi, si rileva la presenza di quelle più specifiche e puntuali, com'è quella contenuta all'art. 69, relativa le specifiche tecniche di natura ambientale, e che possono essere eventualmente previste e applicate dalla pubblica amministrazione.

Infatti, ciò che è possibile osservare è come il legislatore nazionale se, da una parte, abbia voluto fornire una tutela all'interesse ambientale, dall'altra parte, ha comunque

³¹ Cfr. D.lgs. n. 163 del 2006, art. 68, comma 1.

³² *Ivi*, art. 44.

³³ La classificazione delle norme volte a tutelare l'ambiente in seno al d.lgs. n. 50 del 2016, qui ripresa, è quella elaborata da S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2017, pp. 101-12, spec. pp. 103-4.

³⁴ Si può ricondurre a tale categoria di norme anche quella contenuta all'art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016, relativa i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni.

mantenuto in capo alle stazioni appaltanti una discrezionalità in riferimento al *quando* e al *quomodo* far ricorso a tali “clausole ecologiche”³⁵.

Tuttavia, se si considera quanto contenuto all’art. 34, così come modificato dal decreto legislativo del 19 aprile 2017, n. 56, tale discrezionalità amministrativa sembra venire in parte meno, allorché si stabilisce in capo alle stazioni appaltanti l’obbligo di acquistare una quota di beni e servizi secondo i criteri ambientali stabiliti dai Criteri Ambientali Minimi, di seguito C.A.M..

Pertanto, alla luce della più recente normativa, le stazioni appaltanti sono chiamate ad inserire in tutti gli atti di gara per l’approvvigionamento di prodotti e servizi, in determinati settori, dei C.A.M., che devono essere soddisfatti tanto dai produttori che dai beni e servizi erogati, così da incentivare, allo stesso tempo, anche una conversione dei sistemi produttivi verso innovative soluzioni e a basso impatto ambientale³⁶.

La determinazione dei C.A.M. è rimessa ad un decreto adottato dal Ministero dell’ambiente. Negli anni, sono stati diversi i decreti adottati, dal d.m. 25 luglio 2011 in tema di C.A.M. per l’acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni, passando per il d.m. 7 marzo 2012³⁷, fino ad arrivare al d.m. 11 ottobre 2017, relativo i “Criteri Ambientali Minimi per l’affidamento di servizi e progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici”.

Quest’ultimo atto rileva, in particolare, per l’importanza che viene riconosciuta alle infrastrutture verdi urbane, inserite tra le specifiche tecniche³⁸, la cui presenza deve essere garantita nella definizione di un progetto che preveda la realizzazione di nuovi edifici. La previsione di una cospicua presenza di infrastrutture verdi urbane, in tale

³⁵ Convengono su questo punto S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, cit., p. 110; A. DI GIOVANNI, *L’ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il Diritto dell’economia*, 1/2018, pp. 171-2.

³⁶ Cfr. A. DI GIOVANNI, *L’ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, cit., p. 171.

³⁷ D.M. 7 marzo 2012, “Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l’acquisto di servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento”.

³⁸ Cfr. D.M. 11 ottobre 2017, Allegato, punto 2.

contesto, risponde all'esigenza di assorbire le emissioni di gas climalteranti e a favorire una maggiore evotraspirazione, garantendo così un adeguato microclima³⁹.

Allo stato attuale, è possibile osservare come nella definizione delle politiche relative i contratti pubblici, il valore ambientale non solo sia stato integrato, ma, addirittura, come la tutela dell'ambiente sia divenuta una delle priorità che le pubbliche amministrazioni devono obbligatoriamente garantire nel momento in cui ricorrono al mercato per l'approvvigionamento di beni e servizi.

Al contrario, un percorso più tortuoso e frammentato è quello che ha portato l'interesse ambientale ad essere integrato nelle politiche relative la materia dell'urbanistica.

Anzitutto, l'integrazione della dimensione ambientale in tale settore è relativamente recente e, in secondo luogo, essa è ancora rimessa ad una normativa non unitaria né tanto meno uniforme, dal momento che è rimessa all'azione legislativa di alcuni virtuosi legislatori regionali.

In questa sede, mi limito ad osservare come, seppur recente l'ingresso della tutela degli interessi ambientali nella definizione delle proprie politiche urbanistiche, le amministrazioni pubbliche, in special modo quelle locali, sono chiamate a tenere in debita considerazione tale dimensione, pena, addirittura, l'illegittimità degli strumenti adottati per disciplinare l'utilizzo e la destinazione dei suoli di propria competenza⁴⁰.

Considerare le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nella definizione delle diverse politiche pubbliche è un presupposto imprescindibile per poter assumere delle decisioni ambientalmente sostenibili; ad esso, tuttavia, si aggiunge anche un'altra necessità, ossia quella di raggiungere un maggiore raccordo verticale tra i vari livelli

³⁹ *Ivi*, punto 2.2.5.

⁴⁰ Si veda CORTE COSTITUZIONALE, 16 luglio 2019, n. 179, con commento di P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pp. 2094-102, laddove, invero, la Consulta dichiara l'illegittimità di parte della norma contenuta all'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «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)», nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente. Nel caso di specie, infatti, il Comune di Brescia aveva adottato una variante al proprio Piano del Governo del Territorio, ai sensi della quale veniva perseguito quale obiettivo quello di salvaguardare il consumo di nuovo suolo.

istituzionali. In altri termini, come posto in evidenza dalla Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, adottata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPE), con deliberazione del 2 agosto 2002, n. 57, per poter realizzare delle politiche effettivamente volte alla tutela dell'ambiente, occorre che le diverse amministrazioni preposte alla tutela e salvaguardia di differenti interessi pubblici assumano delle decisioni tra loro coordinate, armoniche e informate a medesimi principi.

È a questa logica che si ispira la disciplina del neo-istituito Ministero per la transizione ecologica e, in particolare, del Comitato interministeriale per la transizione ecologica⁴¹.

Per ciò che concerne il Ministero per la transizione ecologica, questo è chiamato a sostituire il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; ad esso sono quindi attribuite tutte le funzioni e i compiti spettanti allo Stato, relativi allo sviluppo sostenibile, nonché alla tutela e alla valorizzazione del territorio e dell'ecosistema⁴². Al neo-istituito Ministero sono, inoltre, attribuite delle nuove competenze in materie sulle quali, finora, la responsabilità gravava su altri dicasteri, fra tutti quello per lo sviluppo economico.

Il Ministero per la transizione ecologica, infatti, acquisisce tra le materia di propria competenza anche quella relativa il settore energetico (e quello minerario); esso è chiamato a definirne gli obiettivi e le linee di azione, ad autorizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e ad attuare i processi di liberalizzazione dei mercati energetici e la promozione della concorrenza nei mercati dell'energia⁴³.

Alla luce di quanto disposto dal d-l. n. 22 del 2021, non ancora convertito in legge, preme evidenziare come la materia “energia” sia entrata a far parte delle competenze di un Ministero finora preposto precipuamente alla tutela degli interessi ambientali. Come si avrà modo di osservare⁴⁴, questa inclusione si pone in ossequio con quanto sta avvenendo nell'ordinamento europeo, dove si assiste ad una inedita integrazione delle

⁴¹ Cfr. Decreto-legge del 1 marzo 2021, n. 22, rubricato “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1 marzo 2021, n. 51.

⁴² Cfr. D-l. n. 22 del 2021, art. 2, comma 2, lett. d).

⁴³ *Ididem*.

⁴⁴ Si rimanda al Capitolo V la trattazione delle politiche energetiche in ambito comunitario.

esigenze ambientali all'interno delle politiche energetiche⁴⁵. A livello nazionale, pertanto, tale integrazione sembra essere stata tradotta anche dal punto di vista organizzativo, riconoscendo al Ministero per la transizione ecologica competenze in materia energetica.

Alla necessità di assicurare un più decisivo impulso e un maggiore coordinamento fra le amministrazioni competenti in relazione alle politiche nazionali per la transizione ecologica, risponde, invece, l'istituzione del già citato Comitato interministeriale per la transizione ecologica, di seguito CITE.

Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il CITE è composto dai Ministri per la transizione ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture della mobilità sostenibile, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali. La sua composizione è, peraltro, variabile, dal momento che ad esso partecipano anche altri Ministri, o loro delegati, aventi competenze nella materia oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno.

Il compito del CITE è, dunque, quello di assicurare un coordinamento delle politiche in materia di: «a) riduzione delle emissioni di gas climalteranti; b) mobilità sostenibile; c) contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo di suolo; d) risorse idriche e relative infrastrutture; e) qualità dell'aria; f) economia circolare»⁴⁶.

Al fine di garantire tale coordinamento, il CITE è chiamato ad adottare un Piano per la transizione ecologica, ossia uno strumento nel quale vengono individuate le azioni, le misure da attuare, le fonti di finanziamento da attivare, il relativo cronoprogramma, nonché le amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure⁴⁷.

Per comprendere l'effettivo funzionamento del CITE sarà opportuno attendere l'adozione del relativo regolamento; pertanto, in attesa di valutare l'azione di questo

⁴⁵ Cfr. V.M. SBRESCIA, *Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, pp. 848-52. Si rimanda a C. FELIZIANI, *Industria e Ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 859-61, per una trattazione più puntuale su come il principio di integrazione abbia svolto un ruolo di mediatore tra gli interessi propri dei soggetti economici operanti nel settore energetico e quelli ambientali, apparentemente antagonisti.

⁴⁶ D-l. n. 22 del 2021, art. 4, comma 3.

⁴⁷ *Ivi*, art. 4, comma 4.

nuovo istituto, ciò che per ora può essere osservato è come vi sia da parte del legislatore statale la volontà di imprimere un maggiore coordinamento alle diverse politiche pubbliche, così da poter garantire una più efficace tutela all'ambiente e agli interessi ad esso connessi.

2. La tutela dell'ambiente umano nelle Conferenze internazionali

A partire dagli anni Settanta, complici anche degli eventi con effetti nefasti sull'ambiente⁴⁸, si è iniziato a registrare l'aumento di atti internazionali aventi ad oggetto i problemi ambientali⁴⁹, o meglio la prevenzione di danni ambientali che potevano sorgere in determinati settori, o a seguito di alcune specifiche attività umane. Prende così avvio quella prima fase del "diritto internazionale ambientale"⁵⁰, che alcuni hanno definito come "fase del funzionalismo ambientale"⁵¹ e che si caratterizza principalmente per il fatto di affrontare le questioni ambientali in termini settoriali, *modus operandi* che, in questi anni, è considerato il più valido anche dalla più eminente dottrina nazionale⁵².

Tuttavia, in questi anni, al termine dei lavori della I Conferenza ONU sull'ambiente umano, viene adottata la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, che si distingue dalle altre convenzioni internazionali per il suo carattere

⁴⁸ Il riferimento è soprattutto al noto naufragio della petroliera liberiana, la *Torrey Canyon*, che, con lo sversamento di centinaia di migliaia di tonnellate di petrolio nel canale della Manica, ha distrutto gran parte delle risorse biologiche marine.

⁴⁹ Sul valore attribuito a tale tipologia di atti si rimanda in generale a P. PENNETTA, *Atti normativi*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, CEDAM, 2018, pp. 271-4; R. VIRZO, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 122-7.

⁵⁰ In questo senso l'espressione si rifà alla definizione in senso generico fornita da P. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, I, Torino, UTET, 1987, p. 219, secondo cui ad essa si può ricondurre il complesso della normativa internazionale in materia, che comprende norme di diritto internazionale generale, convenzioni, accordi bilaterali ed altri atti di numerose organizzazioni internazionali.

⁵¹ In questo senso S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, op. cit., p. 1, che la distingue da quella "del globalismo ambientale", avviatasi con la Conferenza di Rio del 1992.

⁵² Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 22, l'A. afferma infatti che se il fine di una normativa è quello di disciplinare i problemi dell'ambiente, la natura di questa non può che essere settoriale.

generale e non settoriale. L'ambiente è considerato un “*tutto indivisibile*”⁵³, perché solo in questo senso sembrerebbe possibile affrontare i seppur diversi problemi che lo affliggono e renderlo un luogo che consente all'uomo di vivere una vita «nella dignità e nel benessere»⁵⁴.

Già con la Dichiarazione sull'ambiente umano si prende atto che la pianificazione dello sviluppo economico e sociale non può prescindere dal considerare congiuntamente anche dei profili di tutela dell'ambiente; infatti, solo adottando misure integrate e coordinate, è possibile raggiungere il doppio obiettivo: quello di condurre una vita ad alto tenore, e quello di condurla in un ambiente in continuo miglioramento⁵⁵.

È proprio per tali motivi che nessun settore della pianificazione e progettazione economica e sociale possono restare esclusi da questo approccio integrato; pertanto, anche la pianificazione urbana, così come quella edile, devono tenere in debita considerazione l'interesse di tutela ambientale, poiché soltanto in questo senso diviene possibile trarre dalle suddette attività i «massimi vantaggi sociali, economici ed ecologici per tutti»⁵⁶.

Seppur non esplicitato nella formula tradizionalmente conosciuta, già nella Dichiarazione di Stoccolma è possibile cogliere un embrionale concetto di sviluppo sostenibile, principio i cui caratteri sono stati maggiormente definiti in seguito alla pubblicazione del lavoro “*Our Common Future*”, condotto in seno alla Commissione Internazionale per l'ambiente e lo sviluppo, presieduta dalla norvegese Bruntland. Al rapporto, conosciuto anche come Rapporto Bruntland, va dunque il merito di aver definito lo sviluppo sostenibile quale «processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento di risorse, l'andamento degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia e incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umani»⁵⁷, nonché di aver posto attenzione sulla tematica della sostenibilità.

⁵³ Cfr. P. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, op. cit., p. 211.

⁵⁴ Cfr. Dichiarazione di Stoccolma, Principio I.

⁵⁵ Cfr. Dichiarazione di Stoccolma, Principi 4, 8 e 13.

⁵⁶ *Ivi*, Principio 15.

⁵⁷ Cfr. COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Il futuro di tutti noi*, Milano, Bompiani, 1988, p. 75.

La sostenibilità diviene il tema centrale dell'“*Earth Summit*”, ossia la II Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992. Dai lavori della Conferenza derivano la Carta di Rio, dalla quale, tra le varie dichiarazioni, si evince che «[a]l fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo»⁵⁸; e l'Agenda 21, un complesso programma di azione globale, con il quale si identificano gli interventi necessari a realizzare lo sviluppo sostenibile. Con questo atto, oltre ad essere fornite delle raccomandazioni agli Stati affinché si possa perseguire il fine prefissato, si pone l'attenzione anche sull'importanza che, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, hanno gli enti locali.

Circa la strategicità del ruolo svolto dagli enti locali nel perseguire tale obiettivo generale, si ha prova anche nei documenti adottati in seno alle Conferenze Habitat⁵⁹. Tuttavia, l'aspetto che preme mettere in risalto dei lavori prodotti da queste Conferenze⁶⁰ è costituito dalla maggiore attenzione prestata al contesto urbano e, di conseguenza, rispetto agli atti precedentemente esaminati, quella rivolta a sollecitare un'integrazione degli interessi ambientali nella attività di pianificazione.

L'Agenda Habitat II, adottata al termine della II Conferenza Habitat tenutasi ad Istanbul, nel 1996, presupponendo che la qualità della vita degli abitanti dipende da fattori eterogenei, da quelli economici e sociali a quelli ambientali e culturali, passando per le qualità fisiche e spaziali delle città, riconosce all'attività di pianificazione di queste ultime un ruolo cruciale, poiché da essa discende la vivibilità degli insediamenti urbani.

Pertanto, per raggiungere l'obiettivo di avere degli insediamenti urbani sostenibili, la soluzione prospettata sembra essere ancora una volta quella dell'integrazione, ossia le autorità locali, nell'esercizio dell'attività di pianificazione urbanistica, sono chiamate ad integrarvi questioni attinenti alle politiche abitative, dei trasporti, nonché ambientali.

⁵⁸ Cfr. Carta di Rio, Principio 4.

⁵⁹ Cfr. Dichiarazione di Istanbul, punto 12; Agenda Habitat II, Preambolo.

⁶⁰ Le Conferenze Habitat si tengono con cadenza ventennale. La prima Conferenza Habitat si è tenuta a Vancouver, Canada, nel 1976, ed il documento prodotto è stata la Dichiarazione di Vancouver; mentre l'ultima, nel 2016, a Quito, Ecuador.

Invero, su tutti i livelli di governo aleggia il dovere di «supportare gli sforzi ad adottare dei modelli di uso del suolo, nonché di metodi di pianificazione sostenibili»⁶¹, in grado, allo stesso tempo, di soddisfare i diversi bisogni della comunità ivi insediata.

Nel pianificare le città nel segno della sostenibilità ambientale, ma, allo stesso tempo, tenendo anche conto dei bisogni dei cittadini che le vivono, le autorità locali potrebbero trovare nel verde urbano la chiave di volta della loro attività. Tale suggerimento è offerto dalla stessa Agenda Habitat II, che riconosce tra i metodi di pianificazione sostenibili da supportare proprio quelli che tengano conto della presenza di più o meno ampi spazi verdi nei contesti urbani e ciò non solo per l'essenziale ruolo ecologico da essi svolto, come la lotta e/o l'adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche in quanto costituiscono delle aree che permettono lo svolgimento delle diverse attività antropiche quotidiane.

A partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio in occasione dei venti anni dal Vertice sulla Terra, la tematica urbana, o meglio quella legata agli insediamenti urbani, cessa di essere argomento esclusivo delle Conferenze Habitat.

Rispetto alle precedenti Conferenze sull'ambiente umano, con il rapporto “*The future we want*”, un documento di natura principalmente programmatica, emerge con maggiore evidenza l'impegno che le parti si assumono per supportare le autorità locali, affinché queste ultime procedano a adottare, relativamente alla pianificazione urbanistica, un approccio integrato. Per approccio integrato, in particolare, il documento intende un modo di pianificare e costruire la città che tenga conto anche della riduzione dei rischi ambientali e che preveda delle misure per migliorare l'efficientamento energetico degli immobili, così da ridurre i rischi legati al cambiamento climatico.

La centralità delle città ed il loro fondamentale ruolo nella buona riuscita delle politiche per lo sviluppo sostenibile sono confermati con il documento “*Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*”⁶². L'Agenda 2030, adottata nel 2015, riprendendo alcuni obiettivi che furono fissati con l'Agenda 21, individua

⁶¹ Cfr. Agenda Habitat II, Capitolo IV, “*Sustainable human settlements development in an urbanizing world*”.

⁶² Nell'ottobre del 2017, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATM) ha adottato la “Strategia nazionale di sviluppo sostenibile”, con cui sono stati declinati gli impegni assunti con l'Agenda 2030.

diciassette “*Development goals*” e centosessantanove *target* da raggiungere, appunto, entro il 2030.

In particolare, l’undicesimo *Development goal* fa riferimento alle città, che dovranno divenire dei luoghi sempre più inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. Anche per il perseguimento di questo obiettivo, si conferma la linea tracciata a Rio tre anni prima e, pertanto, si sollecita la adozione di piani integrati «verso inclusione, efficienza delle risorse, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, resilienza alle catastrofi»⁶³.

Tale impegno è stato rinnovato anche nell’ambito della III Conferenza Habitat, tenutasi a Quito, in Ecuador, nell’ottobre del 2016; al termine dei lavori, è stata adottata la *New Urban Agenda* che, oltre ad individuare i principi ai quali deve ispirarsi lo sviluppo urbano per poter essere effettivamente sostenibile, indica tra gli obiettivi quello di promuovere «l’implementazione integrata di un nuovo modello di urbanizzazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi ambientali, sociali ed economici di sostenibilità da parte dei vari livelli di governo»⁶⁴.

Dalla breve rassegna delle diverse Conferenze, che a partire dagli anni Settanta hanno portato la comunità internazionale a confrontarsi sulle tematiche e sulle problematiche ambientali, emerge come, allo stato attuale, l’esigenza di integrare in qualsiasi decisione, o politica pubblica, le esigenze connesse alla tutela dell’ambiente sia ormai considerata elemento imprescindibile per perseguire uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

Per tale ragione, nessun settore della politica può esimersi da ciò e non fa eccezione quello dell’urbanistica, dove, anzi, le autorità locali, di fronte ad un crescente numero di *city dwellers* - e di conseguenza una crescente domanda di servizi ed infrastrutture -, sono sollecitate e supportate a adottare modelli di gestione del territorio più sostenibili e maggiormente attenti al profilo ambientale.

⁶³ Cfr. Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, 11 Goal, 11.b.

⁶⁴ Cfr. C. LAURI, *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 358-9, per l’A. la novità introdotta dall’Agenda è rappresentata dall’elemento dell’effettività delle azioni poste in essere; infatti, si fa riferimento alla necessità di rendere effettivo il ruolo delle autorità pubbliche locali nell’influenzare dimensione, forma e morfologia della città, nonché alla creazione di norme *ad hoc* per i contesti locali, onde evitare la ripetizione di *best practices* provenienti da altre situazioni e pertanto estranee alle circostanze del caso in esame.

3. L'ordinamento europeo e l'attenzione allo sviluppo sostenibile

3.1. I Trattati istitutivi e la materia del governo del territorio

Quando a Roma, nel 1957, è stato sottoscritto il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE)⁶⁵, tra le competenze che le venivano attribuite non figurava quella in materia di ambiente. Tale mancata attribuzione, tuttavia, non ha impedito alla stessa Comunità di elaborare una politica comunitaria ambientale e neppure di considerarla, allo stato attuale, uno dei principali settori in cui si manifesta la propria azione⁶⁶.

Nel presente paragrafo, non si intende procedere ad una ricostruzione puntuale del lungo percorso che ha condotto a questo risultato⁶⁷; ciononostante, per poter comprendere al meglio l'importanza acquisita dalla materia ambientale, nel corso degli anni, non pare del tutto possibile esimersi dal fare ad esso un breve cenno.

A fronte del silenzio del Trattato, a fornire il fondamento sostanziale all'azione della Comunità in materia ambientale è stato l'art. 2 TCEE; infatti, la disposizione ivi contenuta, allorché le attribuiva «il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche» nonché «una espansione continua ed equilibrata», è stata interpretata nel senso di considerare anche l'esigenza di salvaguardare l'ambiente quale requisito fondamentale per il raggiungimento di tali fini⁶⁸. Di conseguenza, per poter adempiere a questo compito, la stessa Comunità ha fatto ricorso alle misure per il ravvicinamento delle normative degli Stati membri, ai sensi dell'art. 100 TCEE⁶⁹, nonché alla clausola sui poteri impliciti, prevista dall'art. 235 TCEE⁷⁰.

⁶⁵ Nella stessa occasione è stato sottoscritto anche il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

⁶⁶ Cfr. R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. I, op. cit., p. 151.

⁶⁷ Per una ricostruzione storica relativa alla politica comunitaria ambientale cfr. M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, pp. 652-60, il quale suddivide tale evoluzione in tre fasi, dagli anni Settanta all'Atto unico europeo, dal Trattato di Maastricht a quello di Amsterdam, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza, al Trattato di Lisbona.

⁶⁸ Cfr. M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, cit., p. 652, che individua nell'art. 2 del Trattato anche l'embrione del concetto e del relativo principio dello sviluppo sostenibile.

⁶⁹ Cfr. art. 114 TFUE.

⁷⁰ Cfr. art. 352 TFUE.

Le prime misure per la tutela ambientale, pertanto, furono giustificate dall'esigenza di realizzare e sviluppare il mercato unico. È solo a partire dagli anni Settanta, complice un clima internazionale più attento alle generali tematiche ambientali, che anche all'interno della Comunità si è iniziata ad avvertire la necessità di elaborare quantomeno delle linee guida per orientare le azioni nei settori inerenti allo sfruttamento delle risorse ambientali. Pertanto, a seguito della riunione dei Capi di Stato e di governo, dell'ottobre 1972, è stata riconosciuta alla Commissione la possibilità di elaborare un Programma di azione ambientale, che vide la luce solo un anno più tardi.

Dall'adozione del primo Programma di azione comunitaria, l'attenzione della Comunità nei confronti della materia ambientale ha conosciuto un inarrestabile crescendo. Con l'Atto unico europeo, infatti, è stato inserito il titolo VII, rubricato "Ambiente", con il quale si riconosce e, soprattutto, si legittima l'azione della Comunità in tale settore; oltre ad essere indicati quali obiettivi devono essere perseguiti (art. 130 R), viene introdotta una prima formula del principio di integrazione.

È con l'adozione del Trattato di Maastricht, nel 1993, che si assiste all'istituzione di una "Europa dell'ambiente"⁷¹, cioè si ha un riconoscimento formale della politica comunitaria ambientale, che vede l'Unione assumersi la responsabilità per «una crescita sostenibile [...] che rispetti l'ambiente». All'art. 130 T, il principio di sussidiarietà si aggiunge a quei principi indicati all'art 130 R, che orientano l'azione della Comunità in questo settore, mentre all'art. 130 S, viene disciplinato il processo decisionale con cui vengono adottati gli atti comunitari in materia di ambiente.

Il Trattato di Amsterdam ha introdotto delle modifiche marginali alla materia ambientale, infatti, oltre ad averle riconosciuto una autonomia rispetto alle altre politiche ed azioni della Comunità, ad esso va il merito di aver riconosciuto il principio di integrazione quale principio generale dell'ordinamento.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, in materia ambientale non vengono apportate delle significative novità. Le modifiche relative all'attuale Titolo XX, "Ambiente", sono marginali, come quelle all'art. 191 TFUE, dove si esplicita

⁷¹ Così B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 85-6, secondo i quali con il Trattato di Maastricht lo sviluppo sostenibile diviene la "parola d'ordine", poiché, da questo momento, la tutela dell'ambiente non può essere elaborata, ovvero progettata, in termini autonomi rispetto alle esigenze di sviluppo.

l'impegno dell'Unione a combattere i cambiamenti climatici. Si ha, però, un rafforzamento ed una espansione di due principi cardine della politica comunitaria in materia ambientale, ossia quello dello sviluppo sostenibile⁷², a cui si fa riferimento in termini economici, sociali ma anche ambientali; e quello di integrazione. Infatti, la scelta - non esente da critiche⁷³ - di non inserire, all'art. 11 TFUE, il riferimento ad un elenco di azioni e politiche della Unione, alle quali devono essere integrate le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, ha quale conseguenza quella di estendere la portata dello stesso principio di integrazione, ma allo stesso tempo, anche quella di diminuirne l'efficacia.

Tale timore, tuttavia, non deve far dubitare circa l'importanza che la protezione ambientale ha acquisito negli anni nella definizione delle diverse politiche comunitarie; nessun settore può esimersi dal tenerne conto ed eccezione non fa quello dell'urbanistica, ovvero del governo del territorio.

Anche se non sono mancati dei tentativi volti a promuovere la presenza della Comunità, oggi Unione, in quest'ultimo settore⁷⁴, il ruolo ad essa riconosciuto è ancora assai ridotto; pertanto, è bene chiarire che, a differenza di quanto si possa individuare con riferimento all'ambiente, non è possibile cogliere la presenza di un diritto europeo in materia di urbanistica⁷⁵.

Invero, la presenza dell'art. 192 TFUE (ex art. 175 TCE) permette di rilevare, anche nel diritto comunitario primario, una - seppur ridotta - competenza dell'Unione in materia di urbanistica. Nel complesso, tale disposizione, ai paragrafi 1, 2 e 3, determina le basi giuridiche in materia di politica ambientale e le procedure da seguire per l'adozione di

⁷² Per M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, p. 513, l'elemento di maggiore novità con riferimento allo sviluppo sostenibile risulta la accentuata dimensione internazionale della sua portata, poiché l'Unione si prefigge il perseguimento di tale obiettivo non solo sul territorio europeo ma anche nei Paesi in via di sviluppo.

⁷³ *Ivi*, p. 514, gli Autori criticano tale decisione soprattutto nel lungo termine.

⁷⁴ Per M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, op. cit., pp. 161 ss., andavano in questa direzione lo Schema di Sviluppo dello Spazio Comunitario del 1999, la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, e la Convenzione europea incaricata di redigere il nuovo trattato costituzionale.

⁷⁵ Cfr. *Ivi*, p. 160; M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit., 650. Ciò, tuttavia, non deve trarre nell'errore di considerare mancante l'attenzione della Comunità, oggi Unione, nei confronti delle politiche territoriali generalmente intese, per i cui sviluppi sono stati previsti diversi strumenti finanziari, quali i Fondi strutturali ovvero, a titolo esemplificativo, il programma INTERREG.

tali misure. In particolare, ai sensi dell'art. 192, par. 1 e 3, TFUE, il processo decisionale segue - dopo diverse modifiche orientate a renderlo sempre più democratico - la procedura legislativa ordinaria, che, ex art. 251 TFUE, vede il Parlamento europeo ed il Consiglio deliberare congiuntamente e paritariamente, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

Ai sensi dell'art. 192, par. 2, primo comma, invece, è prevista una procedura legislativa "speciale", riferibile all'adozione di atti relativi a materie che attengono alla sfera della sovranità degli Stati. Il Consiglio, infatti, delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, quando si rende necessario adottare misure di natura fiscale; ovvero concernenti l'assetto territoriale e la gestione dei suoli, nonché la gestione quantitativa delle risorse idriche; o che incidono "sensibilmente" sulla scelta delle fonti energetiche e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico di uno Stato. Il comma 2, peraltro, prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, possa stabilire all'unanimità di rinunciare alle prerogative di cui al par. 2, comma 1°, permettendo, così, che la deliberazione venga adottata a maggioranza qualificata.

Pertanto, pur stabilendo regole decisionali complesse e aggravate, l'art. 192 TFUE, par. 2, prevede la possibilità per l'Unione di adottare delle misure aventi rilevante incidenza sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli, che per alcuni⁷⁶, possono considerarsi quali sinonimi dei nostrani termini "urbanistica", ovvero "governo del territorio".

3.2. L'attenzione indiretta dell'ordinamento comunitario alla materia urbanistica alla luce dei programmi di azione comunitaria

La mancata possibilità di individuare un diritto urbanistico europeo non ha impedito né alla allora Comunità, né all'attuale Unione, di sollecitare anche nell'esercizio dell'attività di pianificazione urbanistica una integrazione degli interessi ambientali;

⁷⁶ Cfr. M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, op. cit., pp. 165-6.

tuttavia, rimanendo questa materia di competenza esclusiva nazionale, l'approccio seguito è stato inevitabilmente di tipo indiretto.

Invero, nel 1990, la Commissione europea ha adottato un Libro Verde sull'ambiente urbano⁷⁷, ossia un documento preliminare che, articolato in due parti, nella prima prende in esame quali sono i problemi che attengono alla città e le loro cause scaturenti; mentre nella seconda, indica quali possibili azioni comunitarie potrebbero essere attuate per risolverli. I motivi per i quali, in questa sede, preme far menzione al Libro Verde, sono diversi; in primo luogo, sebbene sia acclarato che siano le amministrazioni cittadine e i governi nazionali a dover stabilire il quadro legislativo e finanziario nel quale operano le città e, in particolare, che queste ultime abbiano la maggiore responsabilità nella gestione dell'ambiente urbano, tale circostanza non ha impedito alla Comunità di indicare delle azioni da rendere operative, affinché i molteplici problemi ambientali caratterizzanti gli insediamenti urbani potessero essere ridotti o, addirittura, eliminati.

In secondo luogo, attenzione va posta al Libro Verde allorché, proprio nel rilevare quali siano le cause di inquinamento dell'ambiente urbano, si ricomprende anche la tecnica della pianificazione delle città⁷⁸, che, a partire dagli anni Quaranta del secolo scorso, è stata orientata dalle indicazioni contenute nella Carta di Atene. Sulla base di questi principi, le amministrazioni comunali hanno proceduto con una pianificazione in termini monofunzionali e, di conseguenza, il risultato ottenuto è stato quello di avere delle città con delle zone rigidamente separate, collegate soltanto dalle reti viarie. Da questa rigida zonizzazione, sono derivate diverse conseguenze che, sull'ambiente urbano, hanno prodotto degli effetti negativi, quali, ad esempio, l'aumento delle emissioni di gas serra nell'atmosfera - dovuto al maggior ricorso alle automobili per spostarsi nei diversi luoghi adibiti a soddisfare soltanto una determinata esigenza -, ovvero l'incremento dell'inquinamento acustico. Oltre a peggiorare la qualità dell'ambiente urbano, il ricorso alla zonizzazione ha anche delle ripercussioni sulla

⁷⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento - Libro verde sull'ambiente urbano*, COM(90) 218 final, Bruxelles, 27 giugno 1990.

⁷⁸ Cfr. G. BELTRAME, *Una critica al "Libro Verde"*, in E. SALZANO (a cura di), *La città sostenibile. Dal libro verde per l'ambiente urbano in Europa della Cee, un rilancio alla discussione sull'attuale condizione urbana in Italia e un contributo alla progettazione di una città omogenea allo sviluppo sostenibile*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992, pp. 141-2, considera quelle al funzionalismo delle "critiche assai banali", dal momento che non è la tecnica nel suo complesso, quanto i cattivi usi che di essa sono stati fatti ad essere "colpevoli" degli effetti negativi sull'ambiente urbano.

qualità della vita nelle città intesa in termini sociali, poiché produce una sorta di segregazione di quelle fasce della popolazione più deboli, che, non potendo raggiungere i luoghi di lavoro con facilità, restano confinate nella loro condizione di svantaggio.

Nella seconda parte del documento, sebbene non venga affrontato quest'ultimo problema sociale, la Commissione, nel dettare le linee d'azione comunitarie, individua nell'attività di pianificazione urbanistica una soluzione adatta a superare parte dei problemi rilevati nella prima. La pianificazione urbanistica a cui si fa riferimento è di tipo integrato, in grado di superare il funzionalismo, di rivitalizzare le aree urbane degradate e di inserire delle considerazioni di tipo ambientale⁷⁹.

È con l'adozione del Quinto Programma di azione ambientale⁸⁰ che si ripropone l'esigenza di affrontare in termini integrati tutti i diversi tipi di inquinamento che riguardano l'ambiente, ivi incluso quello urbano. Da una parte, si incentiva il ricorso agli strumenti trasversali, per affrontare in termini olistici le diverse problematiche ambientali, strettamente connesse le une con le altre; dall'altra parte, essendo necessaria un'azione "globale" per poterle risolvere, si incentiva anche la partecipazione delle imprese e dei cittadini, cosicché siano messi nella condizione di poter cambiare i propri comportamenti in termini più sostenibili.

Ad essere incentivata è ancora una volta la pianificazione integrata, che tenga conto delle implicazioni ecologiche delle determinazioni assunte; infatti, la definizione della «compresenza ottimale di industrie, energia, trasporti, insediamenti residenziali, svago, turismo, servizi ausiliari e infrastrutture» deve essere necessariamente commisurata alla capacità di accoglienza dell'ambiente.

È nell'ambito di questo Programma, inoltre, che si afferma l'esigenza, o meglio l'indispensabilità, di introdurre nei processi di pianificazione macroeconomica la valutazione delle implicazioni ambientali, in modo tale da potenziare la tutela

⁷⁹ Ivi, pp. 139-40, l'Autore critica il Libro verde laddove pur richiamando spesso volte la necessità di perseguire "visioni integrate" nella ricerca di politiche urbanistico-ambientali, non sembra superare, sia nella sua visione sia nelle sue proposte, un approccio settoriale alle problematiche urbane. Inoltre, alla qualità ambientale non viene posta una particolare attenzione, che, al contrario, qualora fosse stata presa in maggiore considerazione avrebbe permesso di «suggerire metodi per un reale inserimento di logiche e parametri ambientali nelle strategie di pianificazione urbana» (p. 142).

⁸⁰ Quinto Programma di azione ambientale, "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 1° febbraio 1993.

dell'ambiente, ma anche per attenuare le disparità esistenti sul piano della concorrenza qualora si debba procedere alla realizzazione di nuove opere.

Invero, già prima della definizione del Quinto Programma, l'ordinamento comunitario, ispirato dalla legge francese del 10 luglio 1976, n. 76-629 "*relative à la protection de la nature*", dopo lunghi anni di gestazione⁸¹, aveva proceduto all'adozione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Sebbene il primo strumento di valutazione di impatto ambientale sia da individuare nell'*Environmental Impact Statement* (EIS), introdotto negli Stati Uniti, nel 1969, e disciplinato dal *National Environmental Policy Act* (NEPA), lo strumento di VIA a cui fa riferimento la direttiva 85/337/CEE si differenzia da esso, poiché mentre con il primo si obbligava il governo federale americano ad accertare preventivamente tutte le iniziative federali suscettibili di avere delle ricadute sull'ambiente, dunque oltre i progetti anche gli atti di pianificazione, nel secondo caso, al contrario, ad essere sottoposti a valutazione sono soltanto alcuni progetti.

La scelta del legislatore comunitario di introdurre uno strumento, che pur prevedeva l'obbligo di espletare un insieme di diverse attività su un'opera, che viene così seguita "*dalla culla alla tomba*"⁸², al fine di ridurre l'impatto ambientale, non è stata esente da critiche⁸³, poiché con esso, non si prendevano in considerazione gli effetti cumulativi che si sarebbero venuti a produrre, anche a causa della realizzazione di altri progetti, su un determinato territorio⁸⁴.

⁸¹ La Commissione delle Comunità europee, infatti, presentò la proposta di direttiva il 16 luglio 1980.

⁸² Cfr. M. CECCHETTI, *Ragioni, obiettivi e principali novità della riforma dei procedimenti di VIA*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, op. cit., p. 20.

⁸³ Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, op.cit., pp. 361-77, l'A. individua quali sono le incertezze che caratterizzano l'istituto della valutazione di impatto ambientale e che hanno spinto, molto spesso, la Corte di Giustizia ad intervenire. Tali incertezze attengono principalmente tre profili, ossia il dimensionamento dei progetti da sottoporre a VIA; la mancata individuazione del grado di "completezza" che deve avere il progetto da sottoporre a valutazione preventiva, poiché un giudizio basato su una bozza di questo finirebbe per risultare lacunoso; le ricadute giuridiche dell'esito della valutazione o di eventuali omissioni sulla fase di approvazione progettuale.

⁸⁴ *Ivi*, p. 378.

Concepita quale soluzione più adatta per realizzare uno sviluppo sostenibile⁸⁵, poiché espressione di una ponderazione di interessi contrapposti, bilanciati in seno ad un procedimento di natura tecnico-amministrativo in cui si individuano preventivamente gli impatti che alcuni progetti, sia pubblici che privati, possono comportare sull'ambiente, l'attuazione della valutazione di impatto ambientale non ha soddisfatto le alte aspettative, dal momento che si è posta maggiore attenzione sul profilo dello sviluppo, piuttosto che su quello della sostenibilità⁸⁶.

Lo stesso legislatore comunitario, che negli anni successivi all'adozione della direttiva 85/337/CEE ha provveduto ad apportarle delle modifiche⁸⁷, nonché ad adottare altri atti volti a valutare preventivamente gli impatti sull'ambiente derivanti dall'esercizio di specifiche attività industriali⁸⁸, era comunque consapevole della debolezza di tali strumenti per limitare, ovvero eliminare, le esternalità ambientali negative⁸⁹. Tuttavia, la scelta di prevedere nella stessa direttiva n. 85/337/CEE un obbligo a sottoporre ad una

⁸⁵ In questi termini A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, op. cit., p. 527.

⁸⁶ Cfr. M. DIFINO, *La Valutazione Ambientale Strategica fra tutela dell'ambiente e governo del territorio*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, op. cit., p. 224.

⁸⁷ La direttiva n. 85/337/Cee è stata modificata e integrata ad opera di due successive direttive, la direttiva n. 97/11/Ce del Consiglio del 3 marzo 1997 e la n. 2003/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003; per motivi di chiarezza e semplificazione, nonché razionalizzazione della materia, con l'art. 14 della direttiva n. 2011/92/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, si è proceduto ad una sua abrogazione. Di recente, la direttiva n. 2014/52/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 è intervenuta a modificare la direttiva n. 2011/92/Ue, al fine di «migliorare la qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineandola ai principi della cd "regolamentazione intelligente", ovvero della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell'opera», cfr. M.A. SANDULLI, *Premessa: la crescente attenzione europea per l'ambiente e per lo sviluppo sostenibile (gli esempi dei contratti pubblici e dell'energia)*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, op. cit., p. 13. Sulle ragioni, gli obiettivi e le principali novità che hanno interessato il procedimento di Valutazione di impatto ambientale, anche con riferimento all'ordinamento nazionale, dove si è proceduto a recepire la novella con l'adozione (ai sensi della legge delega del 9 luglio 2015, n. 114) del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, si veda M. CECCHETTI, *Ragioni, obiettivi e principali novità della riforma dei procedimenti di VIA*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, op. cit., pp. 19-48.

⁸⁸ Il riferimento è alla direttiva n. 96/61/Ce del Consiglio del 24 settembre 1996, che ha introdotto lo strumento *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC), abrogata con la direttiva n. 2008/1/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008.

⁸⁹ Per R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la «precauzione inutile»?», in Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 61-77, spec. p. 76, il principio di precauzione trova comunque una più sicura applicazione, dunque, ha una maggiore efficacia, quando si devono assumere delle decisioni singole e puntuali, piuttosto che in seno ad una procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

valutazione di impatto ambientale preventiva anche i programmi e gli atti di pianificazione, come nel caso statunitense, si sarebbe rilevata essere una “*mossa politica audace*”⁹⁰, che, interferendo in una materia di competenza ancora strettamente nazionale, come quella del governo del territorio, avrebbe potuto ostacolare il recepimento della stessa da parte degli Stati membri.

Al contrario, la decisione di sottoporre a questa valutazione ambientale preventiva determinati progetti ed opere rispondeva non solo ad esigenze di carattere ambientale ma, soprattutto, si giustificava - alla luce del Trattato di Roma - con il bisogno di limitare l'impatto distorsivo sulla concorrenza che essi avrebbero potuto produrre all'interno del mercato unico comunitario⁹¹.

L'attenzione alla materia urbanistica, o meglio alla gestione del territorio sostenibile, torna ad essere riaffermata con l'adozione del Sesto Programma di azione ambientale⁹². Tuttavia, è la stessa Comunità a ribadire quale sia il proprio ruolo nei confronti di tale settore, da intendersi essenzialmente in termini di promozione e di incitamento ad una pianificazione efficace e sostenibile; pertanto, non rientra tra le proprie competenze quella di stabilire un sistema decisionale *standard* in materia di utilizzo del territorio.

In particolare, con il Sesto Programma venivano proposte ben sette strategie tematiche relative all'inquinamento atmosferico, all'ambiente marino, all'uso sostenibile delle risorse, alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti, all'uso sostenibile dei pesticidi, alla protezione del suolo e all'ambiente umano⁹³; nonché cinque indirizzi prioritari, di ausilio per il perseguimento degli obiettivi ambientali definiti nelle strategie. Tra questi ultimi, il quinto promuove una migliore pianificazione e gestione territoriale.

⁹⁰ Cfr. M. D'ORSOGNA, L. DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, op. cit., p. 564.

⁹¹ *Ibidem*, gli A. sostengono infatti che tale giustificazione non avrebbe tenuto di fronte alla opportunità di sottoporre ad una valutazione di impatto ambientale preventiva anche gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

⁹² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Sesto Programma di azione ambientale, "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"*, COM(2001) 31 definitivo, Bruxelles, 24 gennaio 2001.

⁹³ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2004) 60 definitivo, Bruxelles, 11 febbraio 2004.

Per questa ragione, la soluzione verso cui tendere è quella della “Progettazione urbana sostenibile”⁹⁴, ossia una gestione del territorio che mira alla integrazione delle considerazioni ambientali, nonché alla conservazione dell’ambiente naturale, mentre, con riferimento alle aree urbane, deve promuovere la costruzione di zone ad alta densità - garantendo tuttavia la presenza di spazi verdi per elevare la qualità della vita dei cittadini - e a destinazione mista, così da evitare la frammentazione del territorio, l’inquinamento atmosferico e la segregazione delle città.

Sulla stessa linea si pone anche il Settimo Programma di azione ambientale⁹⁵, che, in vigore fino al 2020, dovrebbe portare a termine alcune delle iniziative politiche assunte dall’Unione in materia ambientale. Nel complesso, con l’attuazione del presente Programma si contribuisce a fornire un elevato livello di protezione ambientale e a migliorare la qualità della vita e del benessere dei cittadini⁹⁶.

Per il perseguimento di questi fini, dunque, ancora una volta, l’integrazione dell’interesse ambientale costituisce un requisito fondamentale; anzi, nel Programma, è sollecitata una “migliore” integrazione dell’interesse ambientale nelle diverse politiche, a dimostrazione del fatto che il percorso finora compiuto non ha prodotto dei risultati apprezzabili. Infatti, qualora le considerazioni ambientali fossero state integrate correttamente nelle diverse decisioni pubbliche, problemi ambientali, quali il degrado e la frammentazione del suolo, non costituirebbero una preoccupante minaccia. Per far fronte a questi problemi, è nuovamente nella pianificazione urbanistica che si individua l’attività più efficace per ridurli, se non addirittura eliminarli.

Infatti, affinché sia possibile trasformare le città in luoghi di vita e di lavoro sostenibili⁹⁷, efficienti e sani, è essenziale il ricorso ad approcci integrati, ossia ad una pianificazione urbanistica che tenga conto, contemporaneamente, degli aspetti economici, sociali ed ambientali. Ad esempio, per frenare il fenomeno della frammentazione del suolo, i piani urbanistici potrebbero (*rectius* dovrebbero)

⁹⁴ *Ivi*, pp. 26-40.

⁹⁵ Cfr. Decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell’Unione in materia ambientale fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*».

⁹⁶ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 37.

⁹⁷ Cfr. Obiettivo prioritario 8: migliorare la sostenibilità delle città dell’Unione.

incorporare le infrastrutture verdi⁹⁸, la cui presenza, all'interno dei contesti urbani, contribuirebbe anche a ripristinare la connettività ecologica, a migliorare la resilienza degli ecosistemi e ad assicurare la fornitura di importanti servizi ecosistemici, quali il sequestro di carbonio ovvero l'adattamento ai cambiamenti climatici, ma, allo stesso tempo, offrirebbe alla collettività degli ambienti sani, fruibili e facilmente accessibili per socializzare o ricrearsi⁹⁹.

4. Le città europee sostenibili

Parallelamente alla affermazione della politica ambientale e all'importanza di integrare tale interesse nelle diverse politiche per garantire un effettivo processo di sviluppo sostenibile, le città europee, supportate dalle stesse istituzioni comunitarie, hanno iniziato ad assumere, in prima persona, impegni più stringenti per il perseguimento di questo obiettivo.

Le amministrazioni locali, riconoscendosi quali prime responsabili dei problemi che l'“umanità” si trova ad affrontare, poiché ad esse vanno imputate scelte con importanti effetti sull'ambiente urbano, come la destinazione degli usi del territorio, ovvero quelle relative alla mobilità, nel 1994, si riunirono nella città danese di Aalborg, per sottoscrivere l'omonima Carta¹⁰⁰, che le impegnava ad attuare l'Agenda 21 a livello locale, nonché ad elaborare dei piani di azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile.

Le città europee, ciascuna con le proprie specialità e caratteristiche, si assumevano il compito di integrare i principi della sostenibilità nelle proprie politiche, dunque, anche in quelle di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali. Per il perseguimento degli impegni assunti, la valutazione ambientale doveva divenire una componente del processo decisionale attinente qualsiasi progetto, così come, al fine di ridurre la

⁹⁸ Cfr. Obiettivo prioritario 7: migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche.

⁹⁹ Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pp. 122-6, laddove l'A. individua tre categorie di servizi ecosistemici, di cui il primo comprende quelle funzioni di regolazione e di stabilizzazione; il secondo comprende quelle mansioni produttive e di habitat; e, infine, il terzo compendia le funzioni di supporto allo sviluppo cognitivo. In virtù di questa classificazione, le infrastrutture verdi urbane assolvono a tutte e tre le categorie di funzioni indicate dall'Autore.

¹⁰⁰ La Carta di Aalborg, approvata al termine della I Conferenza europea sulle città sostenibili, è stata sottoscritta da ben ottanta amministrazioni locali europee e da duecentocinquanta tre rappresentanti di organizzazioni internazionali.

pressione sul capitale naturale, le politiche di pianificazione dovevano prestare maggiore attenzione a quello destinato agli usi antropici, prevedendo più ampi spazi verdi, dove potersi ricreare e socializzare, all'interno delle grigie aree urbane.

È con l'adozione del Trattato di Amsterdam che, tuttavia, la dimensione urbana viene integrata, con più frequenza, nelle politiche comunitarie generali; negli anni successivi, infatti, viene adottata una comunicazione della Commissione dal titolo eloquente e sintomatico di questo maggiore interesse verso tale settore, ossia il "Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nella Unione europea"¹⁰¹. L'obiettivo verso cui deve tendere tale azione è quello relativo al miglioramento e alla tutela della qualità urbana; peraltro, anche in questa circostanza, la Comunità, riconoscendo una sua marginale competenza verso la dimensione urbana, non ha proceduto ad indicare azioni puntuali da adottare, ma si è limitata soltanto a riconoscere nel procedimento di valutazione ambientale strategica un valido strumento per il perseguimento del fine prefissato.

Sono dunque le autorità locali a dover dare un concreto impulso al processo dello sviluppo sostenibile e, infatti, questo impegno è ribadito anche in altri ambiti comunitari, dove, allo stesso tempo, viene rimarcato il bisogno di affrontare - ricorrendo anche allo strumento della pianificazione e progettazione urbana -, in termini integrati, le politiche ambientali, sociali ed economiche, per poter avere, nel più breve futuro, delle città in cui si vive bene¹⁰².

È in questo clima che si inizia a definire la strategia di Toledo¹⁰³, che per la prima volta riconosce nel fenomeno della rigenerazione urbana una valida opportunità per affrontare le sfide della città dal triplice punto di vista sociale, ambientale ed economico, così da poter raggiungere uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile ed inclusivo.

¹⁰¹ L'atto è stato preceduto, nel 1997, da un'altra comunicazione, "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito", con la quale venivano rilevati i diversi problemi ambientali riguardanti le aree urbane e che, in gran parte, erano già stati ravvisati nel Libro Verde sull'ambiente urbano, del 1990.

¹⁰² In occasione della riunione informale dei ministri per lo sviluppo urbano e la coesione territoriale, tenutasi a Lipsia, nel maggio del 2007, è stata adottata la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili. Con la presente, quello di avere delle città sostenibili rimane l'obiettivo prioritario, per il cui perseguimento è necessario adottare un approccio integrato delle diverse politiche (urbanistiche, ambientali, sociali, etc.). Tuttavia, al fine di avere delle città sostenibili, la qualità degli spazi pubblici urbani costituisce una componente fondamentale; pertanto, prioritario diviene anche l'intervento sui quartieri degradati della città.

¹⁰³ Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee.

La rigenerazione urbana è intesa quale processo pianificatorio olistico che, pertanto, deve trascendere i singoli settori, per preferire, al contrario, azioni unitarie che esplichino i propri effetti su tutte e tre le dimensioni della sostenibilità. In altri termini, con la Dichiarazione di Toledo, le città europee, consce del ruolo di attori chiave per la realizzazione di una effettiva sostenibilità globale, si impegnavano a promuovere delle politiche urbane inclusive, attente ad intraprendere una vera e propria riqualificazione «verde, ecologica o ambientale» e, al contempo, a tenere in debita considerazione le innumerevoli sfide sociali - dalla maggiore integrazione sociale e degli immigrati alla lotta alla povertà-, che caratterizzano le attuali realtà urbane, senza sottovalutare l'esigenza di adottare delle misure per rigenerare l'economia urbana.

La strategia di Toledo, inoltre, indica anche un *set* di strumenti operativi, attraverso cui è possibile attuare tale rigenerazione urbana integrata. Tra questi si ricomprendono anche quei piani e programmi che, considerando tanto la città nel suo insieme, quanto nei suoi singoli ambiti di intervento, individuano le azioni da intraprendere per superare i diversi problemi architettonici, urbanistici, ambientali ma anche sociali; ovvero quelli che definiscono delle misure indirizzate al recupero fisico degli edifici e degli spazi urbani, integrandole con altre azioni settoriali e con linee guida, che fissano «i criteri per gli interventi di rigenerazione fisica, per la gestione dei consumi, il miglioramento degli spazi pubblici e del contesto urbano».

Pertanto, anche ai sensi della strategia di Toledo, si riconosce all'attività di pianificazione urbanistica, necessariamente integrata con le questioni ambientali, sociali ed economiche, un'importanza strategica per il perseguimento di un futuro urbano sostenibile, non solo nell'area europea.

5. L'ordinamento nazionale

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha prodotto come risultato quello di dimostrare come l'integrazione dell'interesse ambientale nelle varie politiche e, in particolare, in quelle di pianificazione territoriale-urbanistica rappresenti una condizione necessaria per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Nei paragrafi successivi, l'analisi, che si sviluppa tenendo in considerazione l'ordinamento nazionale, procederà seguendo un'evoluzione della materia dell'urbanistica.

Dalla prima normativa di fonte statale fino a quelle più recenti di fonte regionale, l'obiettivo è quello di individuare come, al mutare della nozione di urbanistica e alla contemporanea definizione di tutele parallele, si sia venuto ad evolvere lo strumento urbanistico comunale.

In altri termini, ciò che con la successiva analisi si intende dimostrare è se la finalità della tutela ambientale sia stata integrata nello strumento del piano regolatore generale e se, dunque, esso può concorrere a garantire il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

5.1. Dalla prima urbanistica all'alba della panurbanistica: le diverse finalità del piano urbanistico generale

Con l'adozione della legge del 17 agosto 1942, n. 1150, l'ordinamento nazionale si è dotato di una normativa organica ed unitaria in materia urbanistica, settore che, fino ad allora, aveva registrato la compresenza di diversi atti, ognuno dei quali rispondente ad un determinato scopo.

Infatti, con la legge del 25 giugno 1865, n. 2359, rubricata "Espropriazioni per causa di utilità pubblica", per rispondere ad esigenze igienico-sanitarie, il legislatore riconosceva, all'art. 86, ai comuni, con almeno diecimila abitanti, la possibilità di adottare un piano regolatore edilizio, contenente «le linee da osservare nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici». Ai comuni che necessitavano di estendere il proprio "abitato", invece, si riconosceva, ai sensi dell'art. 93, la possibilità di adottare un piano regolatore di ampliamento, che, oltre a dover tener conto della salubrità dell'abitato, doveva indicare anche le linee per rendere «più sicura, comoda e decorosa la sua disposizione». Con l'adozione di tali piani, pertanto, si perseguivano fini precisi e determinati¹⁰⁴; così, ben

¹⁰⁴ Per A. ROCCELLA, *La gestione territoriale sostenibile: strumenti di pianificazione*, in *Amministrare*, 2014, pp. 389-90, le finalità perseguite con l'adozione di tali atti erano alquanto limitate ed è proprio per questo che nei grandi comuni si ricorse alle leggi speciali per ciascun piano. Critico nei confronti di queste limitate finalità è anche F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Economia Trentina*, 1-2, 1956, p. 52, che, in merito al piano regolatore di ampliamento, lo

presto, ad essi si sono affiancati altri strumenti di pianificazione che, traendo la propria legittimazione da leggi speciali¹⁰⁵, potevano derogare alla legislazione ordinaria e soddisfare anche altri interessi¹⁰⁶.

L'adozione della legge fondamentale del 1942¹⁰⁷, in primo luogo, ha posto fine alla ambivalenza del modo di concepire l'urbanistica, intesa, da una parte, "per piani" e, dall'altra, "per progetti"¹⁰⁸; ad essa, inoltre si riconosce un'autonomia rispetto alla materia dell'espropriazione e ai regolamenti finalizzati a disciplinare in maniera minuziosa l'altezza e la distanza degli edifici, gli allineamenti stradali, le dotazioni di servizi igienici, si sostituisce un piano urbanistico di rilevanza generale.

Ai sensi dell'art. 1 della novella, l'urbanistica è intesa quale disciplina concernente «[l'] assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere» (comma 1°), i cui scopi sono quelli «di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo» (comma 2).

indica come strumento depotenziato, in quanto, sebbene necessario a garantire l'espansione dell'abitato, deve comunque perseguire lo scopo di provvedere alla sua salubrità e al suo decoro.

¹⁰⁵ Si pensi alla legge del 15 gennaio 1885, n.2892, per il risanamento di Napoli dopo l'epidemia di colera, che, all'art.13 prevedeva una indennità di esproprio il cui valore poteva essere determinato con criteri diversi rispetto a quelli indicati dalla legge 2359 del 1865. Altri significativi interventi urbanistici sono stati attuati ricorrendo a delle leggi-provvedimento, con i quali si è data approvazione a dei progetti di intervento radicale nell'assetto delle città. Questi interventi, consistenti in opere di pianificazione globale o di risanamento di intere città, costituiranno la base su cui si svilupperà la tecnica di organizzazione dei centri abitati definita come zonizzazione. Cfr. N. ASSINI, *Diritto urbanistico. Governo del territorio, ambiente e opere pubbliche*, Padova, Cedam, 2007, p. 6.

¹⁰⁶ Sempre in riferimento alla legge n. 2892 del 1885 per il risanamento di Napoli, la disposizione contenuta all'art.13 era tesa a favorire gli espropriati, in quanto gli immobili interessati dal risanamento, che versavano in condizioni di profondo degrado, non avevano un elevato valore di mercato, però, data la carenza di abitazioni nel centro della città, avevano un elevato valore locativo.

¹⁰⁷ La legge fondamentale dell'urbanistica riprendeva una serie di progetti elaborati già dieci anni prima della sua adozione. Per una ricostruzione puntuale di questo lungo percorso conclusosi nel 1942, si rimanda a P. G. MASSARETTI, *Dalla "regolamentazione" alla "regola". Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 1995, pp.437-88.

¹⁰⁸ Per V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – speciale*, Tomo IV, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3335-7, con l'adozione delle leggi speciali, si definisce una gestione straordinaria dell'urbanistica, in deroga a quella ordinaria. Pertanto, si trovano a convivere, in modo non certo armonico, due modi di concepire l'urbanistica, ossia quella 'per piani', ai sensi della legge 2359 del 1865, e quella 'per progetti'.

Il primo comma presenta una nozione di urbanistica¹⁰⁹ che, nel corso degli anni, ha portato la dottrina ad interrogarsi su quale fosse effettivamente l'ambito di riferimento di tale materia, ossia se essa dovesse limitarsi a regolare l'incremento e l'assetto dei soli centri urbani¹¹⁰, o, al contrario, dovesse occuparsi dello sviluppo dell'intero territorio comunale¹¹¹. Entrambi gli orientamenti trovavano delle solide argomentazioni a sostegno delle proprie tesi; se, infatti, a supportare un'accezione più limitata è stata la prassi seguita al termine del secondo conflitto mondiale, tradottasi in una sostanziale disapplicazione della legge, ossia in una mai avviata pianificazione "a cascata", che ha portato a riconoscere una precipua attenzione allo sviluppo dei soli centri abitati¹¹², a

¹⁰⁹ Cfr. G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Torino, 1988, pp. 1-54; P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. del diritto*, vol. XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 868-83.

¹¹⁰ In questo senso A. BARUCCHI, *Appunti sul piano regolatore generale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 240, per il quale è evidente la "limitatezza" della visione del legislatore del 1942 tendente a forzare l'urbanistica nel più ristretto ambito dell'edilizia; per N. ASSINI, *Profili introduttivi*, in N. ASSINI, P. MANTINI (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, 3° ed.; Milano, Giuffrè, 2007, p. 5, la nozione di urbanistica, o quantomeno l'ambito della disciplina, è legata alla disciplina dell'attività costruttiva ed a quella dei centri abitati e ciò si ricava non solo dalla concreta disciplina della legge, ma è già enunciabile dalla materia data dall'articolo. Per U. POTOTSCHINIG, *Il comune nella pianificazione territoriale*, in F. TERESI (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, Palermo, ASACEL, 1981, p. 74, l'urbanistica così come intesa dal legislatore statale del 1942 non si discosta molto da quella rintracciabile nella prima legge dello Stato unitario in materia, ossia la l. n. 2359 del 1865.

¹¹¹ Cfr. F. SALVIA, *La nozione di urbanistica e le fonti (art. 1, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET giuridica, 2013, p. 138, per l'A. il primo comma dell'articolo 1 della legge urbanistica fondamentale non solo rappresenta lo snodo tra le due diverse concezioni dell'urbanistica, ma è proprio la compresenza di questi due elementi ad aver garantito la possibilità di interpretare nel tempo in modo diverso l'ambito della materia; tuttavia, la formulazione dell'articolo sembrerebbe accreditare immediatamente la tesi estensiva. A sostegno di tale nozione anche B. GIULIANI, *Principi e invarianti del diritto urbanistico*, in N. ASSINI, P. MANTINI (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, 3° ed, op.cit., p. 109, che indica, inoltre, tra i principali fini della legge urbanistica del 1942 anche quello di «sottrarre lo sviluppo urbano dalle mani dei privati per ricondurre nell'ambito dell'attività dei pubblici poteri il governo degli interessi economici, sociali e culturali insediati sul territorio anche a costo di oltrepassare la soglia della tradizionale concezione dell'intangibilità della proprietà privata».

¹¹² Riprendendo la classificazione degli strumenti urbanistici comunali fornita da G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, 7° ed., Milano, Franco Angeli, 1994, *passim*, i PRG della I e della II generazione, che si distinguono i primi in "accademici" e "razionalisti", mentre in "razionalizzatori" e "riformisti" i secondi, sono accomunati sotto alcuni punti, quali, anzitutto, quello di rivolgersi ad una città in continua espansione, da cui sono derivati degli atti pianificatori spesso sovradimensionati, che, di conseguenza, hanno contribuito a far crescere una notevole attesa speculativa. Un altro profilo che caratterizza i piani regolatori generali approvati, o quanto meno adottati, negli anni successivi al secondo dopoguerra, è rappresentato appunto dalla maggiore attenzione rivolta alla ristrutturazione dei centri abitati e all'edificazione di nuovi, a discapito, talvolta, dell'ambiente extraurbano. Quest'ultimo è il caso del PRG della città di Bologna, che, adottato nel 1955 ma approvato soltanto nell'aprile del 1958, prevedeva l'edificazione della collina vicina al centro storico. Allo stesso modo, il PRG di Firenze del 1958, nella sua versione originaria, prima dunque delle modifiche richieste da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, prevedeva l'edificazione intensiva di tutta la zona non collinare del comune,

dare fondamento ad una lettura più estensiva dell'urbanistica concorreva, oltre al riferimento «lo sviluppo urbanistico in genere», tutto il sistema di pianificazione multilivello previsto dalla stessa normativa.

La tesi prevalente, all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale, come anticipato, è stata quella restrittiva, poiché l'attenzione del legislatore fu rivolta precipuamente al solo territorio urbanizzato, da ricostruire ed ammodernare ove sano, non rilevandosi alcun interesse ai profili attinenti alla disciplina del territorio non urbanizzato, quali la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, ovvero la tutela del suolo¹¹³. Eppure, per una parte della dottrina¹¹⁴, questa legislazione urbanistica rappresentava il culmine di un percorso che giungeva a fornire una tutela al patrimonio naturale ed ambientale non più episodica ma sistematica; infatti, attraverso l'attività di pianificazione, le amministrazioni pubbliche, investite del relativo potere pianificatorio, potevano modificare il contenuto della proprietà edilizia e di quella immobile, in maniera tale da tutelare gli interessi pubblici di carattere generale. La pianificazione, pertanto, diveniva lo strumento adatto a evitare, o almeno limitare, alla collettività insediata su un territorio l'onere delle conseguenze derivanti dalle azioni dei singoli individui¹¹⁵.

Tralasciando la prassi seguita successivamente all'adozione della legge fondamentale, il secondo comma dell'art. 1, laddove indica, tra i fini da perseguire attraverso l'attività di pianificazione urbanistica, quello di frenare la tendenza all'urbanesimo¹¹⁶, potrebbe

mentre, per quella collinare, stabiliva la completa edificabilità, peraltro, con una densità inferiore rispetto alla prima area. Per ciò che concerne il PRG di Siena, approvato nel 1956, secondo quanto sostenuto dal suo redattore (cfr. L. PICCINATO, *Siena: città e piano*, in *Urbanistica*, 23, 1958, pp. 8-16), esso non poteva che provvedere a fornire un assetto territoriale che non fosse strettamente in funzione della città, quasi in contrapposto alla campagna. Quest'ultima, infatti, poco adatta ad essere trasformata, nonché migliorata attraverso attività di rimboschimento, irrigazioni o nuove colture, scarsamente ha attirato l'interesse dell'urbanista, il quale ha preferito concentrarsi sullo sviluppo dell'aggregato urbano.

¹¹³ Cfr. M.P. GENESIS, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, op. cit., p. 244.

¹¹⁴ Cfr. M. S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 1125-6.

¹¹⁵ Cfr. M. S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 19.

¹¹⁶ In questo senso si è posto il PRG di Padova del 1954, che, malgrado la sua scarsa attuazione, prevedeva ampie zone da destinare a servizi pubblici, nonché ad aree a verde, al fine di evitare proprio i rischi di saturazione edilizia ed il conseguente sviluppo a macchia d'olio. Anche la proposta di piano per Firenze del 1951 - e quella successiva del 1953 - proponendosi di disciplinare anche il territorio fuori dal mero centro urbano, perseguivano l'obiettivo di bloccare l'espansione urbanistica, salvaguardando, in primo luogo, l'urbanizzazione collinare; cfr. G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, 7° ed., op. cit., pp. 192-4.

portare a smentire questo totale disinteresse da parte del legislatore nei confronti del territorio non antropizzato¹¹⁷. Infatti, tra gli scopi perseguiti mediante la definizione dello strumento di pianificazione urbanistica, rientrerebbero anche quello di frenare l'espansione urbana, dunque la pressione sul capitale naturale, nonché quello di riequilibrare il rapporto tra città e campagna.

Lo stesso art. 25 della l. urbanistica fondamentale permetterebbe di cogliere da parte del legislatore statale un certo interesse a voler salvaguardare delle componenti naturali del territorio, allorché si prevede la possibilità per il comune di apporre, sulle aree libere sistemate a giardini privati adiacenti a fabbricati, dei vincoli di inedificabilità, i quali possono riguardare anche superfici superiori a quelle di prescrizione secondo la destinazione della zona. Vincoli questi che non danno luogo ad alcun indennizzo a favore del soggetto proprietario dell'area, eccetto nell'ipotesi in cui ad essere gravate da essi siano superfici superiori ai limiti delle prescrizioni di zona ¹¹⁸.

È con l'adozione della legge del 6 agosto 1967, n. 765, denominata legge-ponte, in quanto avrebbe dovuto rappresentare una legge di passaggio tra un vecchio ed un nuovo modo di concepire l'urbanistica, che la nozione estensiva di tale materia si afferma definitivamente. Premesso che il piano regolatore generale «deve considerare la totalità del territorio comunale»¹¹⁹, tale normativa stabilisce l'obbligo di ottenere il rilascio della licenza per lo svolgimento di qualsiasi attività edilizia su questo, compreso quello agricolo, nonché prima dell'esecuzione di qualsiasi intervento dei privati sui beni

¹¹⁷ Ancora una volta è la prassi seguita dalle amministrazioni locali che permette di sostenere questa attenzione da parte dello strumento urbanistico generale nei confronti del territorio non urbanizzato. In questo senso, è opportuno menzionare il PRG della città di Assisi, che, adottato nel 1958 e mai approvato definitivamente, rappresenta una concezione di piano che non si riferisce alla sola dimensione edilizia e del costruito, bensì si appalesa quale programma di sviluppo socioeconomico. Secondo quanto sostenuto dal suo redattore (cfr. G. ASTENGO, *Assisi: salvaguardia e rinascita*, in *Urbanistica*, 24-25, 1958, pp. 8-12), al piano regolatore generale doveva essere riconosciuto non solo il compito di trasformare l'intero territorio comunale, ma anche quello di fornire, seppur in termini generali, delle indicazioni a salvaguardia del paesaggio.

¹¹⁸ Ai sensi della disposizione, il comune non deve pagare alcuna indennità se il vincolo apposto eccede il limite delle prescrizioni di zona ma si tratta di aree sottoposte a tale regime in forza di leggi speciali. Sull'obbligatorietà, o meno, a corrispondere delle indennità per le aree sottoposte a vincolo si rimanda alle celebri sentenze della CORTE COSTITUZIONALE, 29 maggio 1968, nn. 55 e 56.

¹¹⁹ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7, comma 1.

demaniali, purché vi sia garantita la preesistenza, ovvero la contemporanea esecuzione, delle opere di urbanizzazione primaria¹²⁰.

Inoltre, con la legge-ponte, ai sensi dell'art. 17, si stabilisce, per ciascun comune, che procede alla formazione di nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, ovvero alla mera revisione di quelli esistenti, l'obbligo di osservare dei «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi»¹²¹. Vengono così introdotti sia degli *standard* edilizi che urbanistici, ossia dei limiti endogeni ed inderogabili oltre ai quali non può spingersi l'attività pianificatoria.

Infatti, all'indomani del crollo di un intero quartiere della città di Agrigento, a causa dell'eccessivo peso delle costruzioni private, molte delle quali abusive, il legislatore statale ha avvertito, da una parte, l'esigenza di porre dei limiti allo sfruttamento massimo delle potenzialità edificatorie delle aree¹²², così da poter salvaguardare l'interesse generale¹²³, prevedendo, per le amministrazioni comunali, l'obbligo di supplire alla mancanza di spazi pubblici da destinare agli usi collettivi e ai servizi pubblici¹²⁴; dall'altra, è stato avvertito il bisogno di limitare la discrezionalità amministrativa di cui godevano gli enti locali, allorché il contenuto degli strumenti

¹²⁰ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 28, comma 7, come modificato dalla legge 6 agosto 1967, n. 765.

¹²¹ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 41-*quinquies*, comma 8, aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

¹²² Mentre la città di Agrigento risultava ancora priva di uno strumento urbanistico generale, in altri comuni italiani, le amministrazioni locali avevano proceduto ad adottarlo, affidandone l'elaborazione anche ad importanti urbanisti di quegli anni. Merita di essere menzionato il piano regolatore generale di Pisa che, elaborato dagli architetti Dodi e Piccinato e adottato il 2 agosto 1965, prevedeva già prima dell'adozione della legge-ponte, nonché del d.m. del 2 aprile 1968, n. 1444, ampie zone da destinare alle dotazioni di servizi pubblici, ma che, tuttavia, nella traduzione pratica, non sono state rispettate e riservate a tali scopi. Anzi, il PRG, rimasto in vigore fino alla prima degli anni Novanta del secolo scorso, è stato oggetto di numerose varianti, che hanno finito per sconvolgere completamente l'impianto definito dai due urbanisti, e che, ubbidendo, al contrario, alle regole del massimo profitto, hanno perseguito l'obiettivo della completa saturazione edificatoria; cfr. S. VIVIANI, *Pisa, città diverse*, in *Urbanistica*, 105, 1995, pp. 116-24.

¹²³ Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 3° ed., Milano, Giuffrè, 2018, p. 107.

¹²⁴ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 9 settembre 2013, n. 4472 laddove afferma che: «[...] le norme sulla pianificazione urbanistica ed edilizia non sono finalizzate ad impedire l'uso del territorio agli uni e a consentirlo agli altri, ma solo a predisporre uno sviluppo urbano ordinato per la primaria salvaguardia di aree, impianti ed edifici di interesse pubblico, sicché la limitazione della "potestas" del proprietario è legittima solo perché sacrificata alla tutela di un interesse pubblico».

urbanistici doveva rispettare tanto gli standard edilizi quanto quelli urbanistici¹²⁵, pena la dichiarazione di illegittimità dell'atto per violazione di legge.

Con il decreto ministeriale del 2 aprile 1968, n. 1444, adottato dal Ministero dei Lavori pubblici, di concerto con quello dell'Interno, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici¹²⁶, si è proceduto alla definizione puntuale di tali limiti e rapporti da rispettare nelle diverse zone territoriali omogenee, anch'esse individuate ad opera dello stesso atto¹²⁷.

Sulla efficacia della tecnica introdotta dal d.m. n. 1444 del 1968, riconducibile a quella della zonizzazione, di cui brevemente si è accennato nei paragrafi precedenti, si tornerà a trattare nel capitolo seguente, allorché l'esigenza di recuperare diverse parti del territorio comunale dal degrado, ha reso necessaria l'adozione di programmi complessi, che, esulando dal disegno pianificatorio generale, non rispondevano alla rigida logica della ripartizione della città in zone monofunzionali.

Preme, invece, soffermarsi sulle innovative finalità di cui viene ad "arricchirsi" il piano regolatore generale, che, oltre a dover garantire un equilibrato assetto del territorio, si pone anche a salvaguardia dell'ambiente, nonché nell'ottica di migliorare la qualità della vita dei cittadini¹²⁸. È con l'adozione di questo atto che per alcuni Autori si dà avvio ad una "*tutela urbanistica dell'ambiente*"¹²⁹, allorché lo strumento di piano si presta a garantire anche una forma di protezione agli interessi ambientali, fino ad allora considerata una finalità estranea all'attività di pianificazione urbanistica.

Nella direzione di salvaguardare l'ambiente, infatti, si pone l'inclusione, tra le zone territoriali omogenee, anche di quella a destinazione agricola, che, come ormai sostenuto da una consolidata giurisprudenza, «ha anche una valenza conservativa dei

¹²⁵ Cfr. D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, artt. 4-6.

¹²⁶ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 41-*quinquies*, comma 9.

¹²⁷ Cfr. D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 2.

¹²⁸ Cfr. P. CERBO, *Art. 41 quinquies, limiti quantitativi all'edificazione: gli standards ad operatività differita*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, op. cit., p. 347; E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, op. cit., p. 217.

¹²⁹ Cfr. P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto amministrativo dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 384; P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), 3° ed., op. cit., p. 256, laddove si riconosce una *vis expansiva* dell'interesse ambientale nello strumento pianificatorio comunale, che diviene così uno strumento di tutela ulteriore per l'ambiente.

valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assumendo, per tale via, la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano»¹³⁰.

In termini di salvaguardia ambientale, nonché di miglioramento del livello della qualità della vita della collettività insediata sul territorio comunale, si pone anche la previsione di destinare alcuni spazi al verde pubblico. Infatti, sebbene non vi sia stata da parte del legislatore statale un'ulteriore azione volta a disciplinare più nel dettaglio questo elemento¹³¹, essendosi limitato soltanto a stabilire i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio¹³², è possibile cogliere almeno l'intento di migliorare, da una parte, le condizioni dell'ambiente urbano, che viene concepito come luogo da rendere più sano e meno inquinato¹³³; e, dall'altra, quelle della qualità della vita della comunità, potendo quest'ultima trovare negli spazi verdi ristoro e maggiori occasioni di socializzazione.

Fino alle soglie degli anni Settanta, a causa del fallimento del sistema di pianificazione multilivello, che riconosceva al piano territoriale di coordinamento il fine di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere successivamente nelle diverse parti del territorio nazionale¹³⁴, il piano regolatore generale ha subito una evoluzione che,

¹³⁰ Cfr. TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, sentenza 13 maggio 2019, n. 1065; *Ex multis*, TAR VALLE D'AOSTA, sentenza 2 novembre 2011, n. 73; CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 28 giugno 2012, n. 3818, ID, sez. IV, 20 maggio 2005, n. 4828; ID, sez. IV, 20 novembre 2000, n. 6177; ID, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639; ID, sez. IV, 15 aprile 1986, n. 268.

¹³¹ Critico in questo senso è A. ABRAMI, *La disciplina giuridica del verde urbano e periurbano*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, p. 539, che evidenzia come, sebbene sia evidente la necessità di prevedere il verde all'interno delle città, per gli innumerevoli effetti benefici che esso comporta, il legislatore statale sia rimasto silente su tale tema, adottando, al contrario, specifiche normative in materia di parcheggi automobilistici.

¹³² Cfr. D.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3.

¹³³ Riprendendo la classificazione operata da G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, 7° ed., op. cit., pp. 38-41, è già con i PRG di II generazione, riconducibili alla tipologia "riformista", che, al fine di soddisfare l'equazione «quantità=qualità», vengono previste ampie zone da destinare a servizi pubblici e, soprattutto, a verde pubblico all'interno dell'ambiente urbano. Anche se non sempre le previsioni dei Piani hanno trovato una completa attuazione, come il caso del PRG della città di Bergamo, approvato nel 1969, questi rappresentano comunque delle prime forme di salvaguardia ambientale e di difesa dei luoghi di valore naturale, nei confronti dei quali, tuttavia, si è evitato di prevedere un uso privilegiato, ovvero selettivo. In questa direzione si pongono, oltre al già citato PRG di Bergamo, anche quello della città di Modena del 1965, di Reggio-Emilia del 1967, di Imola del 1969, nonché quello di Bologna del 1970.

¹³⁴ Ai sensi dell'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dunque si rimetteva al piano territoriale di coordinamento la definizione delle linee strategiche che poi si sarebbero dovute specificare nei diversi

attraverso un processo di incredibile valorizzazione, lo ha portato a divenire il “*catalizzatore*”¹³⁵ di tutte le norme sull’assetto del territorio.

Con l’adozione della legge del 19 novembre 1968, n. 1187, infatti, si ha un ulteriore ampliamento della nozione di urbanistica, allorché, all’art. 1, si è provveduto a modificare gli elementi essenziali che devono essere previsti dal presente strumento e tra questi, al comma 2, punto 5), sono indicati anche i «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico». Invero, già ai sensi dell’art. 10, comma 2, lett. c) della l. n. 1150 del 1942, così come introdotto dall’art. 3, comma 1, della legge-ponte, in sede di approvazione del piano regolatore generale, era prevista la possibilità di apportare delle modifiche al suo contenuto, laddove queste fossero considerate “indispensabili” per assicurare «la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici».

Tale piano passa dall’essere strumento di cura del solo interesse urbanistico, deputato a definire le destinazioni d’uso del suolo e le successive sue trasformazioni, ad essere inteso anche quale «principale vettore a scala locale delle politiche ambientali e paesaggistiche»¹³⁶. Pertanto, rispetto alla originaria accezione che il legislatore nazionale gli aveva riconosciuto, il piano regolatore generale comunale inizia così a delinearsi quale strumento attraverso cui possono essere tutelati interessi che, fino ad allora, erano stati assoggettati a particolari regimi protezionistici.

5.2. I limiti del piano regolatore generale

L’adozione del decreto del Presidente della Repubblica, del 24 luglio 1977, n. 616¹³⁷ rappresenta lo “*zenith*”¹³⁸ dell’urbanistica, poiché intesa quale «disciplina dell’uso del

piani regolatori comunali, i quali, a loro volta, ai sensi dell’art. 13 della norma in esame, si sarebbero dovuti attuare a mezzo dei piani particolareggiati di esecuzione.

¹³⁵ In questi termini P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 6° ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 44-5.

¹³⁶ Per E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale* (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150), in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, op. cit., p. 189, oltre che in questi termini, il P.R.G. deve essere inteso anche quale principale strumento di programmazione del *welfare* municipale, in quanto presupposto territoriale rispetto all’attuazione delle infrastrutture attraverso cui si articola l’offerta di prestazioni di servizio pubblico a beneficio dei residenti e, in generale, degli utenti urbani.

¹³⁷ Con il quale si è data attuazione all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, rubricata “Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione”.

territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché di protezione dell'ambiente»¹³⁹, diviene la materia in cui confluiscono i diversi interessi che insistono sul territorio, i quali indistintamente - sia essi di natura ambientale ovvero urbanistica -, attraverso lo strumento di pianificazione generale, devono essere coordinati e ponderati.

L'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha introdotto nell'ordinamento nazionale una nozione di urbanistica così ampia, che ha reso ancora più difficile, rispetto a quanto già non fosse nel passato, la determinazione del suo ambito di riferimento. È indubbio il passaggio dalla “piccola urbanistica comunale”¹⁴⁰ a quello che, più propriamente, dovrebbe essere definito come governo del territorio; tuttavia, la definizione ivi contenuta non permette di affermare con chiarezza cosa si debba ricomprendere o meno in essa. Infatti, come sostenuto da alcuni autorevoli Autori¹⁴¹, l'adesione ad una concezione ampia di urbanistica porterebbe tutte le relazioni e gli interventi ad esservi inclusi e ciò solo in ragione dello scenario sul quale insistono, ossia il territorio, anche se essi rispondono a criteri di analisi, di impostazione concettuale e metodologica diversi rispetto a quelli utilizzati per la materia in esame. Allo stesso modo, però, non è possibile accettare una nozione ristretta dell'urbanistica, come, al contrario, poteva giustificarsi all'indomani del secondo dopoguerra.

¹³⁸ Così S. AMOROSINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Dott. M. Ragno editore, 1988, p. 413, che, trattando delle sorti che hanno interessato l'ambiente e l'urbanistica all'indomani dell'adozione di tale decreto, rileva come in realtà, però, ai sensi di quest'ultimo, la seconda abbia raggiunto uno *zenith* più apparente che effettivo.

¹³⁹ Cfr. d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 80, che trasferisce le funzioni amministrative in materia di urbanistica dallo Stato alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 79 del medesimo atto.

¹⁴⁰ Cfr. M. NIGRO, *Territorio: problemi generali*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, op. cit., pp. 360 e 365, laddove l'A. individua nella sopravvalutazione dell'urbanistica, che si fa coincidere con la politica del territorio, uno degli elementi principali che hanno messo le regioni nelle condizioni meno adatte per governare il territorio.

¹⁴¹ Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 27, che definisce l'accezione così ampia di urbanistica quale nozione metagiuridica, preferendo riferirsi a quest'ultima come “disciplina degli interventi comunque incidenti sul territorio”; si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 386-443, spec. pp. 439-42, laddove l'A. considera infondata ed ingiustificata una visione totalizzante della materia urbanistica, perché ciò equivarrebbe ad imputare in capo al governo regionale e locale anche poteri spettanti allo Stato, poteri questi ultimi attribuitigli direttamente dalla legge per la cura di interessi pubblici specifici e nominati.

Tuttavia, secondo alcuni¹⁴², neppure l'ampiamiento dei confini di tale materia ha dissuaso sia il legislatore statale, sia le stesse regioni a statuto ordinario¹⁴³ - che si apprestavano a adottare le loro prime leggi in materia -, dal concentrarsi precipuamente sul nucleo dell'assetto urbanistico e dal riservare, invece, agli altri interessi insistenti sul territorio una attenzione del tutto marginale¹⁴⁴.

Per ciò che concerne il piano regolatore generale, è nel corso di questi anni che inizia a manifestarsi la propria incapacità ed inadeguatezza a rispondere ai plurimi interessi manifestatisi sul territorio¹⁴⁵. Infatti, a fronte di un'inattuata pianificazione di livello regionale, o quantomeno di area vasta e sulla scorta dell'ampia nozione di urbanistica affermata ai sensi dell'art. 80, si è ritenuto possibile sopperire a tali assenze mediante il riconoscimento del piano regolatore generale quale strumento adatto a pianificare, governare e gestire tutti gli interessi insistenti sul territorio, senza considerare però che non tutti i piani possono avere le stesse funzioni ovvero gli stessi contenuti, sebbene il fine da perseguire sia quello della razionalizzazione degli usi del suolo¹⁴⁶. È così che,

¹⁴² Cfr. M. NIGRO, *Territorio: problemi generali*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, op. cit., p. 361, secondo l'A., infatti, il mancato sviluppo di una politica del territorio espansiva, capace di andare oltre il mero nucleo dell'assetto urbanistico, è imputabile proprio a questa scarsa rilevanza riconosciuta agli interessi non prettamente urbanistici.

¹⁴³ Critico nei confronti dell'interpretazione fatta dalle regioni della definizione di urbanistica data dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 è P. URBANI, *Urbanistica*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, op. cit., p. 86, laddove rileva che tale disposizione ha ingenerato delle "aspettative ingiustificate" poiché è stata utilizzata dagli enti territoriali per rafforzare e consolidare la pienezza dei propri poteri sui propri territori, piuttosto che per contribuire a dare un assetto organico alla materia. Anche per S. AMOROSINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni*, op. ult. cit., p. 418, le regioni non hanno saputo cogliere la potenzialità espansiva e di copertura normativa contenuta nella definizione di cui all'art. 80, che avrebbe permesso di costruire un governo integrato del territorio-ambiente-paesaggio, al quale si sarebbero potute coordinare anche le funzioni di tutela dagli inquinamenti.

¹⁴⁴ Per E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., Torino, Giappichelli, 2014, p. 135, la scarsa attenzione mostrata agli altri interessi, come quelli relativi alla mobilità, ovvero alle più generali tematiche ambientali, è dovuta principalmente all'inadeguatezza del piano regolatore generale, unico strumento di regolazione del territorio ad essere stato attuato, ad assumere scelte che si sarebbero dovute prendere su un'altra scala territoriale.

¹⁴⁵ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Il comune nella pianificazione territoriale*, in F. TERESI (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, op. cit., pp. 79-80, laddove l'A. rileva che già l'art. 1 della l. n. 10 del 1977 mira ad assoggettare ai poteri dei comuni ogni attività comportante una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio; tuttavia, è proprio a causa dell'ampiamiento dell'ambito in cui può operare la pianificazione comunale che sono emersi i limiti e l'inadeguatezza di una pianificazione rimessa soltanto alle amministrazioni locali.

¹⁴⁶ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, op. cit., pp. 391-2.

davanti alle difficoltà e ai limiti del piano urbanistico comunale a governare la totalità del territorio¹⁴⁷, la parabola della panurbanistica si avvia verso la sua fase discendente.

6. Gli interessi differenziati, il sistema delle tutele parallele e lo schiacciamento della pianificazione urbanistica

Nel corso degli anni Ottanta, la materia urbanistica viene ad essere schiacciata da altre discipline concernenti l'uso del suolo e ad essere svuotata dei contenuti, che fino ad allora l'avevano caratterizzata¹⁴⁸.

A risentire principalmente di questa ridefinizione dei confini dell'urbanistica è il piano regolatore generale, che, alla luce dell'incapacità delle amministrazioni locali di resistere alle pressioni di gruppi portatori di interessi - poco conciliabili con quelli ambientali ovvero di salvaguardia del suolo¹⁴⁹-, ha subito l'"ingerenza" di nuovi

¹⁴⁷ Come rileva G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, 7° ed., op. cit., pp. 79-85, prendendo in considerazione la situazione in Emilia-Romagna, ciò che si trova a fronteggiare il neoistituito ente regionale non è tanto l'inerzia delle amministrazioni comunali nel dotarsi di uno strumento urbanistico generale, quanto il disinteresse da parte di queste nei confronti del degrado ambientale in cui versava il territorio esterno alle città. I PRG approvati nel corso degli anni Sessanta e Settanta, infatti, concentrandosi precipuamente sullo sviluppo degli aggregati urbani, non hanno posto alcun freno al processo di degrado ambientale, che ha finito per investire le zone appenniniche, sempre più edificate e non soggette ad opere di forestazione; la costa adriatica, teatro di una consistente attività di cementificazione; ovvero le zone umide nel Delta padano, distrutte dove ancora presenti. Per l'A., peraltro, neppure l'avvento delle regioni e il riconoscimento in capo a queste del potere di adottare dei Piani territoriali regionali hanno contribuito a migliorare la situazione ambientale; anzi, per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, che ha adottato il proprio piano soltanto nel 1986, se da una parte essa ha partecipato a ridurre gli squilibri territoriali, economici e sociali, nonché a favorire un processo di sviluppo, dall'altra, non ha saputo impedire un peggioramento della qualità ambientale.

¹⁴⁸ Cfr. F. GUALANDRI, *Ambiente, urbanistica ed ordinamento del territorio*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2001, p. 314; P. STELLA RICHTER, *Amministrazione dell'urbanistica e tutela del territorio: complementarità o alternatività?*, in *Rivista amministrativa della Regione Veneto*, 4, 1994, pp. 12-3, rileva come, all'indomani dell'istituzione del sistema delle tutele parallele, al comune, nell'esercizio della sua attività pianificatoria, fossero riconosciute alcune competenze, ma tutte completamente diverse dalla disciplina dell'uso del suolo. Per U. POTOTSCHINIG, *Il comune nella pianificazione territoriale*, in F. TERESI (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, op. cit., p. 82, i poteri urbanistici che venivano riconosciuti al comune, soprattutto in seguito alla legge n. 1 del 1978, confluivano essenzialmente verso risultati espropriativi e, pertanto, tale circostanza sembrava rappresentare una sorta di ritorno alle origini, quando le discipline dell'urbanistica e dell'edilizia trovavano la propria fonte di legittimazione nella legge sull'espropriazione.

¹⁴⁹ Cfr. P. MORABITO, *Connessione tra ambiente ed urbanistica: piani ambientali e strumenti urbanistici*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1990, p. 549, e la bibliografia qui richiamata, laddove l'A. riconosce tra le concause del fallimento della panurbanistica proprio il rapporto di equiordinazione tra gli interessi paesistico-ambientali e quelli urbanistici, che, tuttavia, si è tradotto in una scarsa, se non assente, tutela dei primi a totale vantaggio dei secondi.

strumenti pianificatori di settore¹⁵⁰. Questi ultimi, infatti, a differenza dei piani urbanistici, la cui funzione è quella di coordinare tutti i vari interessi che insistono sul territorio così da poter garantire un'armonica convivenza degli usi che di esso si fanno¹⁵¹, mirano precipuamente a fornire una tutela efficace a specifici interessi, in particolare, quelli ambientali e paesaggistici¹⁵².

In virtù dell'importanza riconosciutagli, essi devono essere presi in considerazione in via prioritaria rispetto a tutti gli altri interessi insistenti sul territorio; si dà luogo, dunque, ad un sistema di tutele parallele che si va a sovrapporre e ad imporre alla pianificazione urbanistica, che, di conseguenza, si trova a dover gestire porzioni di territorio sempre più esigue.

Di seguito, l'attenzione si concentrerà prettamente sul rapporto tra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica perché, rispetto alle altre tutele parallele - come quella della difesa del suolo, rimessa al piano di bacino¹⁵³ -, è dalla convivenza di questi due

¹⁵⁰ Cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale breve*, 5° ed., Milano, Giuffrè, 2018, pp. 21-31, per l'A., quando si discute di piani urbanistici e piani di settore, facendo riferimento a questi ultimi è possibile distinguere tra quelli che si inseriscono nella pianificazione urbanistica senza contraddirla, ma solo introducendo delle particolari modalità di attuazione, e quelli che derogano o si sovrappongono ai piani urbanistici. I piani di settore volti alla tutela di interessi differenziati si riconducono alla seconda tipologia e, in particolare, essi si sovrappongono alla pianificazione urbanistica, creando problemi del tutto particolari.

¹⁵¹ Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 3° ed., op. cit., pp. 30-1.

¹⁵² Sui rapporti tra i piani urbanistici e il sistema delle tutele differenziate la letteratura è ampia, si rimanda tra i tanti a P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 20-78; EAD, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 2015, pp. 51-120; M.P. GENESIS, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, op. cit., pp. 237-277; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, pp. 124-40; ID, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, pp. 199-216; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, cit., pp. 386-443; E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree e la qualità dell'abitato. Atti del Terzo convegno nazionale, Genova 19-20 novembre 1999*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 145-64, laddove l'A. evidenzia come sia necessario orientarsi verso una co-pianificazione del territorio.

¹⁵³ Introdotto con la legge 18 maggio 1989, n. 183, e disciplinato agli artt. 17 e seguenti, il piano di bacino, così come tutta la normativa relativa alla difesa del suolo, è confluito nella Parte III del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, che all'art. 65, comma 1, gli riconosce il «valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio ambientale».

sistemi pianificatori che si rilevano maggiori problematicità, soprattutto considerando lo stato dell'arte della normativa relativa al paesaggio e al relativo strumento di gestione¹⁵⁴.

Invero, quella degli interessi differenziati è una presenza di cui la pianificazione urbanistica ha sempre dovuto tener conto, poiché già con le leggi del 1° giugno 1939, n. 1089, “Tutela delle cose di interesse artistico o storico”, e del 29 giugno 1939, n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali”, veniva individuato un particolare regime di tutela dei beni culturali e delle bellezze naturali; questo si sostanziava nell'apposizione di un vincolo su quegli immobili o aree, di cui si riteneva necessaria la salvaguardia proprio «a causa del loro notevole interesse pubblico»¹⁵⁵. Tuttavia, problemi di convivenza con la pianificazione urbanistica non si sono riscontrati, poiché, sostanzialmente, al piano di cui all'art. 7 della legge fondamentale del 1942 si richiedeva soltanto di recepire e rispettare i vincoli posti su tali beni o aree di fatto limitate, lasciando impregiudicata la possibilità di regolare la conformazione del restante ampio territorio.

È, invece, con l'adozione del decreto-legge del 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1985, n. 431, recante “disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”, che si sono iniziati a manifestare i primi problemi di coordinamento tra la pianificazione urbanistica e quella di settore, per la cura degli interessi “ambientali”. Le novità introdotte da tale normativa, conosciuta anche come legge Galasso, sono diverse e dagli effetti dirompenti; in primo luogo, ad essere assoggettati a vincolo paesaggistico non sono più soltanto quei beni o quelle aree che si caratterizzano per la “non comune bellezza” e che, in quanto tali, devono essere tutelati per impedire qualsiasi modificazione in grado di pregiudicarne l'aspetto esteriore¹⁵⁶, ma vengono sottoposte ad esso intere categorie di beni immobili. Ai sensi

¹⁵⁴ Nel presente lavoro, si aderisce all'orientamento della Corte costituzionale, in virtù del quale la tutela del paesaggio è intesa quale sinonimo di tutela ambientale, allorché si rileva una convergenza di ambiente naturale e paesaggio in un unitario oggetto di tutela; cfr. CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 20 febbraio 1995, n. 46; EAD, ordinanza 4-8 maggio 1998, n. 158; EAD, ordinanza 12-17 marzo 1998, n. 68.

¹⁵⁵ Cfr. legge 29 giugno 1939, n. 1497, art. 1: «Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

¹⁵⁶ Cfr. legge 29 giugno 1939, n. 1497, art. 5, comma 1: «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

dell'art. 1 della l. n. 431 del 1985, dunque, *ope legis*, vengono assoggettate a vincolo ampie porzioni di territorio, sebbene queste ultime non presentino alcun valore estetico meritevole di tutela.

Parallelamente, l'art. 1-*bis* della suddetta legge, al comma 1°, riconosce in capo alle regioni l'obbligo¹⁵⁷ di redigere dei piani paesistici, ovvero dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, mediante i quali si deve dettare una normativa d'uso e di valorizzazione ambientale relativa a quei beni ed aree indicati all'articolo precedente¹⁵⁸, ossia una regolamentazione dell'utilizzo del territorio che va ben oltre il mero rilascio delle autorizzazioni caso per caso¹⁵⁹.

Tralasciando la *vexata quaestio* circa le differenti tutele che si intendono realizzare mediante i due strumenti pianificatori¹⁶⁰, preme rilevare piuttosto come con la c.d. legge Galasso sia venuta a mutare la nozione di paesaggio, non più ancorata ad una visione meramente romantica ed estetizzante, ma tale da ricomprendere anche quelle parti del territorio, come «le colline del Montefeltro, [...] e le coste del Salento»¹⁶¹, che, pur non presentando alcun pregio estetico-culturale, risultavano tuttavia meritevoli di tutela e protezione.

pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica».

¹⁵⁷ Ai sensi dell'art. 1-*bis*, comma 2, del d.l. n. 312 del 1985, convertito con modificazioni dalla l. n. 431 del 1985, decorso inutilmente il termine entro cui redigere i piani di cui al comma 1°, alle regioni si sostituiva nell'esercizio di questa attività il Ministro per i beni culturali e ambientali.

¹⁵⁸ L'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, ha aggiunto il quinto comma dell'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977.

¹⁵⁹ Cfr. A. ABRAMI, N. SCRIPPELLITI, *Beni paesistici e tutela regionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 1991, II, p. 29, gli A. rilevano che la differenza sostanziale tra la "pianificazione paesistica" ai sensi della l. n. 1497 del 1939 e quella prevista dalla c.d. legge Galasso, attraverso la previsione del piano urbanistico-territoriale, risiede proprio nel superamento del regime autorizzatorio per la trasformazione del territorio di riferimento.

¹⁶⁰ Per la giurisprudenza, sia costituzionale che amministrativa, il fine perseguito con il piano paesistico sarebbe quello di tutelare i valori estetico-culturali insistenti sul territorio ed esso non rientrerebbe tra gli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale. A quest'ultima categoria si possono ricondurre invece piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, con i quali, pertanto, si ammette una tutela degli interessi differenziati anche attraverso la pianificazione urbanistica. Sulla questione si è pronunciata CORTE COSTITUZIONALE, 27 giugno 1986, n. 151; EAD, 13 luglio 1990, n. 327, in *Rivista di diritto agrario*, 1991, II, pp. 18-26, con commento di A. ABRAMI, N. SCRIPPELLITI, *Beni paesistici e tutela regionale*, cit., pp. 26-30; CORTE COSTITUZIONALE, 7 novembre 1994, n. 379; CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 14 gennaio 1993, n. 29; ID, sez. VI, 7 giugno 2005, n. 2926.

¹⁶¹ Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 17.

La nozione di paesaggio si è evoluta ulteriormente sia in seguito all'adozione della Convenzione europea del paesaggio¹⁶², sia con l'entrata in vigore del decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, ossia il codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁶³.

Ai sensi della Convenzione, già nel Preambolo, il paesaggio è identificato in ogni luogo, riguarda «gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani [...] i paesaggi terrestri, le acque interne e marine»¹⁶⁴ e concerne, pertanto, «sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati». Sulla stessa linea si pone il codice dei beni culturali e del paesaggio, che, all'art. 131, comma 1, lo definisce quale «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni»¹⁶⁵, finendo per ricomprendersi anche «le aree compromesse o degradate»¹⁶⁶.

Ad essere salvaguardato, pianificato nonché gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono è quindi tutto il territorio, che viene ad essere ancora assoggettato ad una specifica normativa d'uso, prevista dai piani paesaggistici, la cui elaborazione compete alle regioni, con il concorso del Ministero

¹⁶² La Convenzione è stata firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, mentre l'Italia ha proceduto alla sua ratifica con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. Per un'analisi della Convenzione si rimanda a *ex multis* G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007; R. PRIORE, No people, no landscape. *La Convenzione europea del paesaggio: luci ed ombre nel processo di attuazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2009; S. FOÀ, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, op. cit., pp. 431-66. Per A.A. HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, pp. 893-906, spec. pp. 895-6, l'adozione di questa Convenzione deriva dal convincimento «che, salvaguardando il paesaggio, si proteggono i valori spirituali e i sentimenti che uniscono i cittadini all'ambiente in cui vivono, contribuendo ad una maggiore serenità dell'essere umano in una società che spesso si esprime unicamente in termini di borsa valori e di offerte commerciali», tuttavia, non si tratta «di proteggere solamente il paesaggio in quanto tale, ma anche di soddisfare la necessità vitale di sviluppo delle popolazioni, salvaguardando l'ambiente in modo familiare e piacevole».

¹⁶³ Noto anche come codice Urbani, dal nome del Ministro per i beni e le attività culturali che ne promosse l'adozione, il presente atto, abrogando il precedente decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), perseguiva un riordino della materia ed una sua ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni, che neppure con la riforma del Titolo V della Costituzione (*ex lege* cost. 18 ottobre 2001, n. 3) era stata affrontata.

¹⁶⁴ Cfr. Convenzione europea del paesaggio, art. 2.

¹⁶⁵ Già A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 387-90, definiva il paesaggio quale «forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. [...] Il paesaggio (...) è per i componenti della società l'immagine dell'ambiente in cui vivono e che essi vedono [...] è condizionato dalla struttura sociale [ma a sua volta] condiziona l'esperienza e l'esistenza della comunità che vive in quell'ambiente».

¹⁶⁶ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 135, comma 4, lett. c).

solo «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d)»¹⁶⁷.

Dall'estensione della nozione di paesaggio deriva anche un ampliamento delle finalità da perseguire mediante l'attività di pianificazione paesaggistica, dal momento che alla mera conservazione dei beni paesaggistici e alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche di alcuni ambiti territoriali, si aggiunge quella di riqualificare le aree compromesse e degradate, nonché quella di individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati¹⁶⁸.

Ai sensi della nuova normativa¹⁶⁹, si arricchisce il contenuto del piano paesaggistico; a comporlo non concorrono solo la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, ovvero l'eventuale individuazione di ulteriori aree o immobili che si reputa dover dichiarare di notevole interesse pubblico, ma anche l'analisi delle dinamiche di trasformazione dello stesso territorio considerato, ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio. A completare il quadro contenutistico del piano vi è anche l'individuazione di quegli «interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela»¹⁷⁰ e, anzi, esso può anche procedere all'«individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio della autorizzazione»¹⁷¹ paesaggistica, che costituisce di norma l'atto presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio¹⁷².

Sono proprio questi richiami alle aree degradate da recuperare e riqualificare - oggi diremmo meglio da rigenerare -, che riconoscono al piano paesaggistico delle funzioni tipiche dello strumento di pianificazione urbanistica e che, dunque, contribuiscono a ridurre drasticamente i margini di intervento pianificatorio delle amministrazioni

¹⁶⁷ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 135, comma 1.

¹⁶⁸ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 135, comma 4, lettere a), b), c) e d).

¹⁶⁹ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 143.

¹⁷⁰ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 143, comma 1, lett. g).

¹⁷¹ Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 143, comma 4, lett. b).

¹⁷² Cfr. D.lgs. n. 42 del 2004, art. 146, comma 4.

comunali, le quali, relativamente agli interventi in alcune zone, non possono neppure procedere al rilascio delle autorizzazioni.

Il piano regolatore generale, infatti, ai sensi dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, viene ad essere subordinato a quello paesaggistico, a prescindere dalla forma che assume, in quanto si sancisce che le previsioni di quest'ultimo sono cogenti per tutti gli strumenti urbanistici dei comuni¹⁷³, delle città metropolitane e delle province, oltre ad essere immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute in essi.

Dunque, è dalla sovraordinazione del piano paesaggistico e, soprattutto, dalla incisività delle sue previsioni sull'assetto urbanistico-territoriale che derivano lo schiacciamento del ruolo del piano regolatore nel definire la conformazione del proprio territorio di riferimento, nonché la riduzione in capo all'ente locale della titolarità delle funzioni amministrative proprie¹⁷⁴.

¹⁷³ È bene segnalare che, inoltre, a differenza di quella attualmente in vigore, modificata dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, art. 2, la disposizione originaria contenuta all'art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 riconosceva agli strumenti urbanistici comunali una competenza a prevedere una tutela urbanistica alle risorse ambientali, allorché si affermava: «Entro il termine stabilito nel piano paesaggistico e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo».

¹⁷⁴ Diversi Autori (si veda P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, op. cit., pp. 596-7 e la bibliografia ivi richiamata; P. STELLA RICHTER, *La disciplina del paesaggio, oggi*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio. Atti del Convegno di Lampedusa 21-23 giugno 2007*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, p. 18; P. URBANI, *Per una critica all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Diritto dell'economia*, 1/2010, p. 63; ID, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 48), hanno manifestato delle perplessità circa la decisione di ridurre in tal senso le competenze comunali, non solo perché essa pare porsi in controtendenza rispetto al clima politico in cui ha trovato luogo il secondo correttivo al codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62), favorevole all'attuazione di un modello di federalismo che mirava a riconoscere maggiori poteri i capo agli enti locali, ma, soprattutto, perché essa sembra essere poco compatibile con quanto sancito dall'art. 118, comma 2, Cost..

7. Cosa resta alla pianificazione comunale

Alla luce della normativa da ultimo ricordata, che, attribuendo al piano paesaggistico un potere così ampio¹⁷⁵, comprime e sovrasta, in ragione di un rapporto di specificità-generalità, la pianificazione urbanistica di competenza comunale, sarebbe opportuno ragionare su quale sia allora il ruolo che, attualmente, al piano regolatore generale, qualunque sia la sua denominazione, viene riconosciuto. In altri termini, bisognerebbe interrogarsi circa la possibilità per il piano urbanistico comunale di continuare ad annoverare tra le sue finalità quella della protezione dell'ambiente, o meglio degli interessi ambientali.

Nei paragrafi che seguono, pertanto, a questa domanda si tenterà di fornire una risposta, facendo ricorso, in primo luogo, alla giurisprudenza, sia costituzionale che amministrativa, al fine di comprendere quale sia il significato riconosciuto alla materia urbanistica e, di conseguenza, quali fini si possono perseguire mediante gli strumenti urbanistici comunali. L'analisi si sposterà, poi, sul complesso delle normative regionali, alla luce delle quali sarà fatto un breve cenno alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica¹⁷⁶, a dimostrazione che l'interesse ambientale può (*rectius* deve) ancora essere integrato con gli altri interessi nell'esercizio dell'attività pianificatoria.

Per ciò che concerne i contenuti normativi, si procederà ad una analisi diacronica delle leggi regionali in materia di urbanistica, da quelle di "prima generazione" sino a quelle più recenti¹⁷⁷, al fine di individuare se queste includono tra le finalità da riconoscere al

¹⁷⁵ Cfr. P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 61-2, l'A., riportando le conclusioni del giudice amministrativo (si veda CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 3 marzo 2011, n. 1366), osserva come i vincoli del terzo genere rappresentano l'espressione del più ampio potere di pianificazione paesaggistica, poiché essi assoggettano a prescrizioni piuttosto incisive l'intero territorio, considerato nella sua globalità, e non solo delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico al termine di un procedimento e con un provvedimento amministrativo, ovvero previste come tali ai sensi di legge.

¹⁷⁶ Cfr. 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.

¹⁷⁷ Con leggi di prima generazione si fa riferimento a quelle normative regionali adottate tra gli anni Settanta ed Ottanta, mentre costituiscono le leggi di seconda generazione quelle adottate a partire dagli anni Novanta e negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, mentre le leggi regionali di terza generazione hanno visto la luce negli anni più recenti, vi sono Autori che individuano addirittura una quarta generazione di leggi regionali in materia di urbanistica. Cfr. D. DE PETRIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 811-40; E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale* (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150), in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia*

piano regolatore generale quella di protezione dell'ambiente e dei relativi interessi. In quest'ultima fase, peraltro, non si indugerà particolarmente sulle leggi di ultima generazione, ma ad esse si farà un breve riferimento solo per poter rispondere positivamente alla domanda innanzi posta, ossia se tra i fini che con l'attività di pianificazione urbanistica è ancora possibile annoverare quello di protezione dell'ambiente, ivi incluso quello urbano.

8. Il ruolo della giurisprudenza tra l'inerzia del legislatore nazionale ed il dinamismo di quello regionale

8.1. La nozione di urbanistica di fonte giurisprudenziale

Sulla nozione di urbanistica è necessario tornare anche in questa parte, perché, a fronte di una sua definizione poco chiara, non solo la dottrina si è cimentata nella individuazione dei suoi confini e caratteri, ma ad intervenire in merito, molto spesso, è stata la stessa giurisprudenza, soprattutto costituzionale.

Già a pochi anni dall'inizio della sua attività, infatti, la Corte costituzionale è stata chiamata a definire quale fosse l'oggetto disciplinato dalla legge n. 1150 del 1942 e, in particolare, quali fossero i fini che con essa si intendevano perseguire. In tale circostanza¹⁷⁸, per determinare l'oggetto della disciplina dell'attività urbanistica - e di quella dell'edilizia -, il giudice delle leggi si è limitato a fornire una interpretazione letterale dell'art. 1, comma primo, della legge fondamentale. Per ciò che concerne le finalità che con questa normativa si intendono perseguire, invece, si chiarisce che tra esse rientra quella del disurbanamento che, tuttavia, non si può e non si deve tradurre nel senso di limitare la circolazione delle persone, ovvero la libertà di dimora nei centri urbani.

Fin dalle sue prime pronunce, la Corte, inoltre, ha riconosciuto l'urbanistica quale attività amministrativa discrezionale che, disciplinando lo *jus aedificandi*, limita il diritto di proprietà; ciononostante, se ai titolari di quest'ultimo viene riconosciuto per il

e urbanistica, op. cit., pp. 201-2, 204-5; ID, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 9-53; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 681-710.

¹⁷⁸ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 10 maggio 1963, n. 64.

sacrificio a cui sono assoggettati un indennizzo¹⁷⁹, tali limiti si pongono in ossequio con la funzione sociale della proprietà (ex art. 42, comma 2, Cost.), che richiede «tra l'altro, una disciplina dell'assetto dei centri abitati, del loro incremento e, in genere, dello sviluppo urbanistico»¹⁸⁰.

Con la sua attività, tuttavia, la Corte costituzionale non ha sempre contribuito a fare chiarezza sui confini della nozione di urbanistica; infatti, a fronte di interventi legislativi orientati ad estendere i confini della materia oltre il mero assetto urbano edificato, con la nota sentenza del 24 luglio 1972, n. 141, si è fornita una lettura “immotivatamente restrittiva”¹⁸¹ di questa. Per i giudici costituzionali, l'urbanistica doveva continuare ad essere intesa quale attività concernente il mero assetto ed incremento edilizio dei centri abitati, non potendosi ricomprendere in essa anche l'assetto dell'intero territorio e dell'ambiente in generale. Ad avviso degli stessi, tale ampliamento non era supportato neppure dalle recenti modifiche intervenute sulla legge fondamentale, che, anzi, continuavano a tener distinta da tale materia la disciplina relativa alla tutela del paesaggio¹⁸².

Nei primi anni Ottanta¹⁸³, la Corte apre ad un timido ampliamento della nozione di urbanistica, laddove, ribaltando la sua stessa posizione, giunge a riconoscerla quale materia che comprende tutto ciò che concerne l'uso del territorio, «ai fini della

¹⁷⁹ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 29 maggio 1968, n. 56.

¹⁸⁰ CORTE COSTITUZIONALE, 10 maggio 1963, n. 64.

¹⁸¹ Così B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 26, laddove rilevano che con tale pronuncia i giudici costituzionali non solo neutralizzavano gli elementi fecondi di potenzialità espansive, già rinvenibili nella versione originaria della legge, ma ignoravano del tutto le modifiche successive, che avevano esteso la pianificazione al territorio non urbanizzato. Critico è anche G. GHETTI, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 1822-39, spec. pp. 1833-4, che, in particolare, non condivide la scelta della Corte di richiamare una lontana sentenza (n. 50 del 1958) per dimostrare che la definizione della materia urbanistica sia ormai consolidata nella propria giurisprudenza. L'autore rileva, tuttavia, che proprio con la pronuncia richiamata, la Corte aveva adottato un concetto di urbanistica quale disciplina dell'intero territorio e non delle sole città.

¹⁸² Per N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 25, con tale pronuncia, la Corte ha esplicitamente affermato che per poter ricostruire il contenuto della materia bisognava far ricorso ad una interpretazione conforme dell'art. 117, comma 1, Cost. alla legge ordinaria e alla stessa prassi amministrativa.

¹⁸³ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 29 dicembre 1982, n. 239.

localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture»¹⁸⁴.

Tuttavia, se con questa pronuncia si era data un avallo ad una concezione onnicomprensiva di urbanistica, già con la sentenza n. 359 del 1985¹⁸⁵, la Corte torna sul tema, chiarendo che la nozione di paesaggio non può essere riducibile a quella dell'urbanistica, né tantomeno subordinata ad essa. Secondo alcuni¹⁸⁶, con la presente decisione, nel ragionamento dei giudici costituzionali non solo si è inserito il concetto di interesse differenziato, che negli anni successivi sarà ampiamente trattato dagli stessi, ma si è arrestato anche quel processo che, avviato con l'adozione dell'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, aveva ampliato i confini del concetto dell'urbanistica tanto da poter parlare di governo del territorio.

All'urbanistica, pertanto, si riconosce una tendenziale generalità, ossia una attitudine ad attirare a sé, senza tuttavia risolverlo completamente, ogni interesse dotato di valenza territoriale¹⁸⁷.

Sulla nozione di urbanistica è intervenuto anche il giudice amministrativo.

Con una importantissima pronuncia¹⁸⁸, il Consiglio di Stato ha contribuito a riconoscere all'urbanistica un carattere meno generale, ossia a non riconoscerla quale materia orientata al perseguimento di generali finalità di utilizzo del territorio, ma bensì come attività che concorre a realizzare specifici valori costituzionalmente garantiti.

Secondo il giudice amministrativo, l'urbanistica non può essere un concetto limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ovvero ai tipi di edilizia, distinti per finalità; essa deve, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzare anche finalità economico-sociali della comunità locale, nel quadro di rispetto

¹⁸⁴ Per N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, op. cit., p. 37, i giudici costituzionali, pur traendo dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 il nesso inscindibile tra urbanistica e finalità ambientali, hanno modellato la stessa nozione di urbanistica, restringendola e ancorandola ad una base storica di natura edilizio-pianificatoria.

¹⁸⁵ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 21 dicembre 1985, n. 359.

¹⁸⁶ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 686-8.

¹⁸⁷ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 27 ottobre 1988, n. 999.

¹⁸⁸ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, 10 maggio 2012, n. 2710 in *Urbanistica e Appalti*, 2013, pp. 59-64, con commento di P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, pp. 64-70, che rileva come il giudice amministrativo con tale pronuncia, destinata a fare giurisprudenza in materia di pianificazione territoriale, riconosce l'urbanistica quale materia finalistica e non strumentale alla definizione di un modello di sviluppo economico-sociale della comunità rappresentata; questa strumentalità, per l'A., deve anche garantire un'urbanistica solidale.

e positiva attuazione di valori costituzionalmente garantiti. L'urbanistica deve essere intesa come un intervento degli enti esponenziali sul territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso. Uno sviluppo quest'ultimo che tiene conto sì delle potenzialità edificatorie dei suoli, ma che può comprimerle laddove vi sia la necessità di tutelare valori ambientali e paesaggistici, di esigenza di tutela della salute e della vita salubre degli abitanti.

Dunque, da questa nozione di urbanistica, deriva che il relativo potere di pianificazione diviene strumento essenziale di realizzazione di valori costituzionali, quali quelli sanciti dagli articoli 9, secondo comma, 32, 42, 44 e 47, secondo comma, della Costituzione¹⁸⁹.

8.2. La tutela ambientale negli strumenti urbanistici comunali ed il principio della leale collaborazione

Con la sentenza n. 141 del 1972, la Corte costituzionale afferma che, sebbene tra la materia urbanistica e quella paesaggistica vi sia una necessaria correlazione, alle funzioni di tutela generica dell'ambiente, attribuite dalla l. n. 1497 del 1947 al Ministero della pubblica istruzione, che si sostanziano nell'imposizione di vincoli generici e nella previsione del rilascio dell'autorizzazione per modificare l'aspetto esteriore dei luoghi, non si deve riconoscere una tutela urbanistica.

Tuttavia, con tale pronuncia si ammette un profilo urbanistico della tutela paesistica, che i giudici costituzionali confermano nella sentenza n. 239 del 1982. Criticata da alcuni¹⁹⁰, infatti, questa pronuncia ha fatto salva una normativa regionale che prevedeva una tutela paesaggistica che, dunque, in quanto tale doveva essere di esclusiva competenza statale. La Corte, al contrario, ricorrendo ad una nozione ampia di urbanistica, ha riconosciuto l'ente territoriale competente ad imporre un simile regime di tutela, soprattutto perché il fine che con esso si intendeva perseguire era di natura squisitamente urbanistica e, pertanto, non invasivo delle prerogative statali.

¹⁸⁹ In senso conforme CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040; ID, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4716; ID, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821; ID, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1829; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2713.

¹⁹⁰ Cfr. F. TERESI, *Le leggi regionali di protezione delle coste tra urbanistica e paesaggio*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 449-71, commento a CORTE COSTITUZIONALE, 29 dicembre 1982, n. 239, l'A. critica il ricorso ad un criterio così labile, basato sul contenuto e lo scopo dell'atto normativo, per distinguere l'urbanistica dalla tutela dell'ambiente-paesaggio.

A confermare l'assoluta separatezza tra la tutela dei valori paesaggistici e la funzione di pianificazione territoriale-urbanistica, concorre la sentenza n. 359 del 1985 che, non solo riconosce la materia dell'urbanistica e quella del paesaggio distinte e separate, ma anzi alla disciplina paesaggistica attribuisce una importanza primaria rispetto alle altre¹⁹¹.

È alla luce di tale pronuncia che si inizia a sviluppare il concetto delle tutele parallele e, soprattutto per merito della successiva giurisprudenza costituzionale, ad attribuire a quella paesaggistica una rilevanza maggiore rispetto alle altre.

Alla Corte si deve il riconoscimento di una tutela forte verso il valore paesaggistico che, costituzionalmente garantito dall'art. 9, secondo comma, porta tutti gli altri interessi insistenti sul territorio ad esserne subordinati. Con la sentenza 7 novembre 2007, n. 367¹⁹², infatti, si stabilisce che, riferendosi ad un bene complesso ed unitario, considerato un valore primario ed assoluto, e di competenza esclusiva dello Stato, la tutela ambientale e paesaggistica precede e costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Parallelamente, in base ad una necessaria uniformità della tutela paesaggistica¹⁹³, la Corte è stata costante nel riconoscere allo Stato un ruolo di altrettanta centralità ed importanza; non sono mancati, infatti, episodi in cui gli enti territoriali, prevedendo delle deroghe alla disciplina nazionale in materia di paesaggio, che tentavano di

¹⁹¹ Per S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. PASSERI, *Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 662-5, con la sentenza n. 359 del 1985, la Corte costituzionale, abbandonando da una parte la concezione ristretta di urbanistica, ma mantenendo distinte le materie del paesaggio e quella dell'urbanistica, in virtù del diverso interesse pubblico sotteso alla tutela delle stesse, ha aderito a quel filone dottrinario «intermedio», che, pur rifiutando l'idea di allargare senza limiti i confini dell'urbanistica e, dunque, la possibilità di far rientrare i beni ambientali nella nozione di urbanistica, li considera comunque quali beni "urbanisticamente rilevanti".

¹⁹² Posizione confermata da ultimo con la sentenza 30 marzo 2018, n. 66.

¹⁹³ Con la sentenza 17 aprile 2015, n. 64, la Corte ha ribadito che l'obbligo posto dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 che prevede l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico tra Stato e regione costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica. Si veda anche CORTE COSTITUZIONALE, 16 settembre 2016, n. 210; EAD, 15 aprile 2019, n. 86.

recuperare alcune competenze in materia, hanno visto dichiarate illegittime le proprie normative¹⁹⁴.

Anche il giudice amministrativo ha contribuito a riconoscere alla disciplina paesaggistica una posizione di centralità¹⁹⁵ e, di conseguenza, allo stessa azione statale; emblematiche, infatti, sono le pronunce¹⁹⁶ con cui si è proceduto a riconoscere legittime le decisioni assunte autonomamente dallo Stato (*recte* il Ministero dei beni culturali), ai sensi dell'art. 138, comma 3, d.lgs. n. 42 del 2004, volte a stabilire misure di tutela più stringenti nei confronti di un'area, che già risultava, tuttavia, assoggettata a vincoli, per mezzo di un piano paesaggistico redatto in forma congiunta tra l'amministrazione regionale e quella centrale.

Dunque, si è continuata a riconoscere alla tutela paesaggistica una centralità e primarietà assoluta anche in seguito all'ampliamento della nozione stessa di paesaggio, che ha portato quest'ultimo a coincidere con tutto il territorio. Come già osservato, la nuova disciplina in materia riconosce agli strumenti di gestione del paesaggio dei poteri molto ampi e tali da incidere sulle scelte pianificatorie, di natura urbanistica, degli stessi enti locali¹⁹⁷.

Posto ciò e considerata la posizione dominante dello Stato, non mancano suggerimenti¹⁹⁸ affinché agli enti sia riconosciuto nuovamente un ruolo rilevante nella gestione del proprio territorio, che non si risolva nella mera ricognizione dei vincoli imposti dai livelli di governo superiori. È, infatti, indubbio che la materia del paesaggio

¹⁹⁴ Nota è la sentenza della CORTE COSTITUZIONALE, 5 maggio 2006, n. 182, con la quale è stata dichiarata illegittima la l.r. Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui il legislatore regionale trasferiva delle rilevanti decisioni in materia del paesaggio alla competenza pianificatoria dei comuni. Sulla stessa scia si pone la sentenza CORTE COSTITUZIONALE, 7 novembre 2007, n. 367, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2008, pp. 64-90 con commento di S. AMOROSINO, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, pp. 90-4; CORTE COSTITUZIONALE, 15 aprile 2019, n. 86.

¹⁹⁵ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 675-83, con nota a sentenza P. PROVENZALI, *Un'ulteriore conferma del Consiglio di Stato sulla valenza primaria della tutela paesaggistica*, pp. 683-4.

¹⁹⁶ Cfr. TAR LAZIO-ROMA, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33362; ID, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33364; ID, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33365.

¹⁹⁷ Da ultimo di consideri CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 21 dicembre 2020, n. 276.

¹⁹⁸ Cfr. P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 62-4, e la bibliografia ivi richiamata. Già P. URBANI, *Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1123-39, spec. p. 1134, proponeva di riconoscere al piano paesistico redatto tra regione e Stato una mera funzione di salvaguardia e di direttiva, la cui specificazione doveva essere rimessa agli enti di governo subordinati.

e quella dell'urbanistica-governo del territorio rappresentano due ambiti distinti, tuttavia, alla luce delle più recenti normative non appaiono poi così distanti e diverse le tutele previste.

Da ciò, dunque, la proposta di realizzare una pianificazione integrata, che riconosca all'ente regionale il potere di definire, con l'ausilio delle amministrazioni centrali, le direttive di sviluppo del territorio, indicandone le relative prescrizioni di uso, la cui specificazione, tuttavia, verrebbe ad essere una competenza degli enti comunali.

Ragionando in tal senso, a questi ultimi sarebbe riconosciuto un ruolo tutt'altro che marginale nella gestione del proprio territorio e nella generale tutela dell'ambiente.

Tuttavia, una recente sentenza della Corte costituzionale¹⁹⁹ porta in parte a ridimensionare tali “visioni ottimistiche”, dal momento che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della procedura disciplinata dall'art. 33 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha fatto salva tale disposizione. Nel merito, il Consiglio di Stato, ricorrendo in via incidentale al giudice delle leggi²⁰⁰, considerava la norma citata afferente tanto alla materia della tutela dell'ambiente, quanto a quella del governo del territorio e, pertanto, se riconducibile a quest'ultima, la procedura ivi prevista risultava essere lesiva delle attribuzioni regionali in tale ambito, nonché limitativa verso i poteri pianificatori di cui sono titolari gli enti locali.

Per la Corte, la disposizione in esame, che attribuiva, per il risanamento del sito industriale di Bagnoli-Coroglio, al Commissario straordinario del governo e al soggetto attuatore, il compito di procedere alla formazione, approvazione e attuazione di un programma di risanamento ambientale e di un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana²⁰¹, intrecciava sì diverse competenze statali e regionali, ma, tuttavia, essa doveva ricondursi a quella di tutela dell'ambiente, che è materia quest'ultima di esclusiva competenza statale.

Posto ciò, pertanto, la lamentata violazione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica non si rilevava, dal momento che, malgrado l'approvazione definitiva del

¹⁹⁹ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 13 giugno 2018, n. 126.

²⁰⁰ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, sentenza non definitiva 23 marzo 2017, n. 2407.

²⁰¹ Cfr. d.P.R. 6 agosto 2019, «Approvazione dello Stralcio urbanistico del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Caroglio».

programma redatto dai suddetti soggetti costituiva una variante urbanistica automatica al piano regolatore comunale, la compromissione dei poteri regionali - e del comune a decidere sul proprio territorio - si doveva giustificare in ordine ad un interesse superiore, ossia quello ambientale, per la cui tutela è competente lo Stato.

Invero, con questa pronuncia la Corte non estromette del tutto né l'ente territoriale, né quello locale dalla procedura che attiene l'organizzazione del territorio comunale, poiché essi sono comunque invitati a partecipare, con l'istituto della conferenza dei servizi, al procedimento di formazione dell'atto ad incidenza territoriale, nel rispetto del principio della leale collaborazione²⁰².

8.3. Le finalità ambientali del piano regolatore comunale al vaglio del giudice amministrativo

Come poc'anzi ricordato, anche la giurisprudenza amministrativa ha contribuito a riconoscere allo Stato, in quanto custode e protettore degli interessi di tutta la collettività nazionale²⁰³, un ruolo di precipua importanza per ciò che concerne la tutela del paesaggio.

Questo orientamento, tuttavia, non si traduce, per gli enti locali, in una mancata possibilità di perseguire finalità di tutela ambientale, inclusa quella paesaggistica, attraverso l'elaborazione dei propri strumenti pianificatori urbanistici.

Non sono mancate, infatti, pronunce del giudice che, pur riconoscendo la presenza di normative ed Autorità preposte alla tutela di specifici interessi ambientali, hanno dichiarato comunque legittime le decisioni assunte dalle amministrazioni comunali in

²⁰² Il principio della leale collaborazione non deve tradursi in una occasione per gli enti locali di creare delle situazioni di stallo decisionali circa le decisioni da assumere sul territorio, perché ciò si potrebbe esporre a rischi un interesse generale rilevante come quello della tutela dell'ambiente; cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 26 novembre 2002, n. 478. Sul principio di leale collaborazione si rimanda anche a CORTE COSTITUZIONALE, 27 aprile 1988, n. 499.

²⁰³ Per P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, p. 138-41, la controversia che ha portato il giudice amministrativo a pronunciarsi (Cfr. TAR LAZIO-ROMA, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33362; ID, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33364; ID, sez. II-quater, sentenza depositata 10 novembre 2010, n. 33365) è emblematica perché a ricorrere contro le decisioni assunte dall'amministrazione centrale sono stati la regione e i comuni. Pertanto, tale vicenda deve portare a riflettere su quanto questi ultimi enti mal sopportano la compressione degli usi del territorio da parte di altre Autorità sovraordinate, poiché le decisioni che esse assumono molto spesso assumono il valore di scelte antagoniste rispetto agli interessi locali, di cui, al contrario, si fanno tutori i primi.

seno ai propri strumenti di pianificazione, orientate a tutelarli²⁰⁴; ovvero hanno sancito la legittimità di quelle previsioni che giungono addirittura a fornire una protezione ulteriore rispetto a quella di settore²⁰⁵.

Anzi, come sostenuto da alcuni²⁰⁶, per il giudice amministrativo, la tutela ambientale è una funzione che le autorità comunali sono chiamate a svolgere, attraverso l'attività di pianificazione urbanistica, purché il «grado di tutela offerto sia ulteriore rispetto a quello garantito dalle autorità preposte alla tutela dell'ambiente»²⁰⁷.

E sulla possibilità di considerare il piano urbanistico comunale quale strumento di tutela dell'ambiente si ha conferma, sempre per mezzo della penna del giudice amministrativo, laddove per ricomprendere un'area nella zona territoriale omogenea E, ossia zona agricola, si è proceduto a qualificare tale area privilegiando il suo profilo urbanistico, non ritenendosi necessaria una vocazione ad attività agricola²⁰⁸. La zona a destinazione agricola, infatti, «ha anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assumendo, per tale via, la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano»²⁰⁹.

Oltretutto, essendo riconosciuta tale finalità di tutela ambientale, per il giudice, un'amministrazione comunale che procede, con la revisione del proprio atto pianificatorio, ad imprimere ad una vasta area la destinazione agricola, non deve

²⁰⁴ *Ex multis* CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 6 maggio 1996, n. 566; TAR. LAZIO-ROMA, sez. I, 12 dicembre 1994, n. 1943; ID, sez. I, 19 settembre 1999, n. 1652; TAR PUGLIA-BARI, sez. II, 25 gennaio 1997, n. 3.

²⁰⁵ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 10 novembre 2003, n. 7140, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, con commento di R. TUMBILOLO, *La tutela del paesaggio nello strumento urbanistico*, pp. 490-2; CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 24 aprile 2014, n. 2265, con commento di R. GISONDI, *Previsioni di PRG e tutela ambientale: il Consiglio di Stato ritiene vincolabili anche singoli edifici*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, pp. 1067-76; CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 26 settembre 2001, n. 5038, con commento di M. DIFINO, *Quale limite al potere regionale di introdurre modifiche sostanziali al Piano regolatore generale (PRG)?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 533-6.

²⁰⁶ A. DI MARIO, *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo*, in *Urbanistica e Appalti*, 2008, pp. 1039-45, commento a TAR ABRUZZO-PESCARA, 7 aprile 2008, n. 378.

²⁰⁷ *Ivi*, p. 1042.

²⁰⁸ Cfr. P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 119-120.

²⁰⁹ Cfr. TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065; *Ex multis*, TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 1° febbraio 2019, n. 222; ID, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2713; TAR VALLE D'AOSTA, 2 novembre 2011, n. 73; CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 28 giugno 2012, n. 3818; ID, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600; ID, sez. IV, 20 maggio 2005, n. 4828; ID, sez. IV, 20 novembre 2000, n. 6177; ID, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639; ID, sez. IV, 15 aprile 1986, n. 268.

corredare questa scelta urbanistica con una motivazione particolarmente ampia e puntuale²¹⁰.

Con delle recenti pronunce²¹¹, il giudice amministrativo, riconoscendo il potere di pianificazione urbanistica non solo come il mero coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma anche quale potere «funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»²¹², ha dichiarato legittime le misure introdotte in alcuni piani regolatori comunali che, finalizzate a tutelare l'ambiente, ivi incluso quello urbano, di fatto comportavano una limitazione ad un altro diritto costituzionalmente garantito, quello della libertà di iniziativa economica²¹³, nonché al principio di libera concorrenza²¹⁴.

Da questa breve disamina della giurisprudenza amministrativa, è possibile comunque dedurre che lo strumento di pianificazione urbanistica comunale non solo può concorrere ad apportare una ulteriore protezione all'ambiente rispetto a quella garantita dalla normativa di settore, ma esso può, nell'ottica di tutelare l'ambiente, incluso quello urbano, addirittura comprimere dei diritti importanti, come quello dello *jus aedificandi* e quello della libertà di iniziativa economica²¹⁵.

²¹⁰ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 1° febbraio 2001, n. 420, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, con commento di M.A. MAZZOLLA, *La motivazione del PRG con riguardo all'ambiente*, pp. 518-25.

²¹¹ Da ultimo TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 20 agosto 2019, n. 1895; cfr. CONSIGLIO DI STATO, 10 maggio 2012, n. 2710; ID, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4716; ID, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821; ID, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1829; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2713, T.R.G.A. BOLZANO, 15 gennaio 2019, n. 9.

²¹² Cfr. CONSIGLIO DI STATO, 10 maggio 2012, n. 2710.

²¹³ Sulla possibilità di stabilire dei limiti agli insediamenti commerciali e, di conseguenza, anche alla libertà di iniziativa economica si veda anche CONSIGLIO DI STATO, sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060. Con tale pronuncia, il giudice amministrativo ha, inoltre, sancito la prevalenza dello strumento urbanistico generale su quello commerciale; sul tema si rimanda a P.L. PORTALURI, *Primaute della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 233-46.

²¹⁴ Il T.R.G.A. BOLZANO, 15 gennaio 2019, n. 9, riportando le conclusioni della Corte di Giustizia, sentenza 30 gennaio 2018, cause riunite C-360/2015 e C-31/16, ha sancito che la limitazione all'apertura di nuovi esercizi commerciali prevista con lo strumento di pianificazione urbanistica non viola alcun principio eurocomunitario, poiché tale scelta è giustificata da un motivo imperativo di ordine generale, quale appunto la tutela dell'ambiente, ivi incluso quello urbano.

²¹⁵ In senso contrario cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 15 marzo 2013, n. 38, che dichiara incostituzionali delle disposizioni contenute in una legge della provincia autonoma di Bolzano, con le quali si limitava la possibilità di avviare particolari attività di commercio in alcune zone, giustificando tali scelte sulla necessità di tutelare l'ambiente e l'ambiente urbano. Per un commento sulla liberalizzazione del commercio ammessa con tale pronuncia si rimanda a M. BOMBI, *Dopo più di 40 anni il commercio è (anche urbanisticamente) libero*, in *Diritto e Giustizia*, 18 marzo 2013; A. CASSATELLA, *La liberalizzazione del commercio e i suoi attuali limiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, pp. 933-39.

9. La tutela urbanistica dell'ambiente nelle normative regionali

Con il decreto del Presidente della Repubblica del 15 gennaio 1972, n. 8, si è proceduto ad un primo trasferimento in capo alle neoistituite regioni a statuto ordinario di alcune funzioni amministrative statali, tra cui quelle in materia di urbanistica, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale²¹⁶.

Ai sensi dell'articolo 1, pertanto, agli enti territoriali erano trasferite le funzioni amministrative in materia di urbanistica, come il compito di approvare i piani territoriali di coordinamento, ovvero quelli redatti dai comuni, che potevano essere sia piani regolatori generali, sia piani di settore, relativi all'edilizia economica e popolare oppure che intervenivano al fine di ricostruire gli abitati distrutti dalla guerra. In generale, alle regioni si trasferivano poteri di mero coordinamento e controllo in materia di urbanistica.

Il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative si è realizzato con l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, che, ai sensi dell'art. 79, trasferisce alle regioni anche quelle in materia di urbanistica, specificando, solo all'articolo successivo, il già citato art. 80, quali esse siano.

Senza tornare sulla dibattuta questione, preme in questa parte osservare come le regioni abbiano proceduto a disciplinare tale funzione e quali finalità siano state riconosciute al piano urbanistico comunale, o meglio se tra queste vi si faceva rientrare anche quella di protezione dell'ambiente.

²¹⁶ Per una valutazione generale sul primo trasferimento in capo alle regioni delle funzioni in materia urbanistica si rimanda a G. PERICU, *Le prime riforme regionali in materia urbanistica*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 423-40, spec. pp. 423-30, laddove l'A. rileva come le leggi adottate durante questa fase tendano a far assumere all'urbanistica dei contenuti che, ai sensi dell'orientamento giurisprudenziale costituzionale di quegli anni, sembravano esserle preclusi, dal momento che la pianificazione territoriale veniva considerata quale strumento ottimale per la difesa ed il recupero dei valori ambientali. Peraltro, l'A. coglie come, nei fatti, nessuna regione abbia proceduto all'adozione di piani urbanistici regionali capaci di fornire ulteriori indicazioni rispetto la mera indicazione di finalità e compatibilità territoriali. Sull'argomento si veda anche G. DI GIOVINE, *La prima legislatura delle regioni a statuto ordinario. Urbanistica: attendismo o decollo?*, in *Urbanistica*, 63-64, 1976, pp. 101-4.

9.1. Le leggi regionali di prima generazione

Per ciò che concerne l'articolazione della struttura pianificatoria, le prime normative regionali in materia di urbanistica²¹⁷ non si discostano da quanto previsto dalla legge fondamentale del 1942, poiché, infatti, si è continuato a prevedere al vertice del sistema un piano di coordinamento, di competenza regionale, contenente direttive ed indirizzi la cui esplicitazione è rimessa all'attività di pianificazione attribuita ai livelli di governo subordinati. Di conseguenza alle province si rimetteva il compito di adottare il piano territoriale di coordinamento, mentre ai comuni spettava adottare un piano regolatore generale.

Al piano territoriale regionale, pertanto, è rimesso il compito di individuare «le zone e i beni da destinare a particolare disciplina ai fini della difesa del suolo e della sistemazione idrogeologica, della tutela delle risorse naturali, della salvaguardia e dell'eventuale ripristino degli ambienti fisici, storici e monumentali»²¹⁸, ma, allo stesso tempo, al fine di garantire un'effettiva difesa del suolo, dell'ambiente naturale e dei centri storici²¹⁹, si riconosce al piano regolatore generale la possibilità di individuare ulteriori misure di salvaguardia che si aggiungono a quelle previste dagli strumenti pianificatori di livello superiore²²⁰.

L'immagine di piano urbanistico “*contenitore*”²²¹ di norme di tutela ambientale aggiuntive e più rigorose rispetto a quelle definite dagli altri atti di pianificazione sovraordinata è confermata anche in altre normative regionali che hanno visto la luce nel corso di quegli anni²²².

²¹⁷ Si fa riferimento alle sole normative delle regioni a statuto ordinario e, in particolare, alla l.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51, “Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico”; alla l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, “Tutela ed uso del suolo”; alla l.r. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, “Norme per l'assetto e l'uso del territorio”.

²¹⁸ L.r. Veneto n. 61 del 1985, art. 5, comma 1, punto 1).

²¹⁹ L.r. Veneto n. 61 del 1985, art. 5, comma 1, punto 2).

²²⁰ L.r. Veneto n. 61 del 1985, art. 5, comma 1, punto 6).

²²¹ L'espressione è ripresa da P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 3° ed., op. cit., p. 258.

²²² Per E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico. Linee di tendenza della legislazione regionale*, Padova, CEDAM, 1987, pp. 4-5, tale diverso modo di intendere il contenuto del PRG, legato non solo alle esigenze di sviluppo economico-sociale, ma anche alla salvaguardia dei valori ambientali, naturali, nonché urbani, è dovuto principalmente al contestuale cambiamento del modo di concepire la materia urbanistica, non più del tutto paragonabile a quella intesa ai sensi della normativa statale del 1942.

Infatti, ai sensi della l.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51, il piano regolatore generale, con riferimento alle aree urbanizzate, può individuare e perimetrare non solo i centri storici, ma anche dei nuclei di interesse storico, artistico e ambientali i cui confini risultano più ampi rispetto a quelli rintracciati da altri enti pubblici e, inoltre, ad esso si riconosce la possibilità di assoggettarli a regimi di tutela in grado di favorirne il restauro ovvero una maggiore fruibilità²²³. Per ciò che concerne le aree non urbanizzate, la normativa in esame riconosce allo strumento di pianificazione comunale la possibilità di individuare dei beni paesistici e naturali - nonché le caratteristiche idrogeologiche e l'assetto colturale ed agricolo-produttivo -, tuttavia, non si specifica se essi si aggiungono a quelli che, pur insistendo sul territorio comunale, sono previsti dagli altri strumenti vigenti²²⁴, ovvero rappresentano una loro mera ricognizione.

Particolarmente interessante è la l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, che individua tra gli obiettivi da perseguire attraverso l'esercizio del potere pianificatorio quello del controllo dell'uso del suolo, il cui impiego deve essere razionalizzato ed ogni suo immotivato consumo evitato²²⁵. Dunque, al piano regolatore comunale si riconosce il compito di salvaguardare il patrimonio naturale dall'espansione urbana attraverso una promozione del recupero del patrimonio edilizio ed infrastrutturale esistente²²⁶. Inoltre, poiché strumento deputato a fornire una tutela ambientale, gli si riconosce, all'art. 24, la possibilità di individuare ulteriori beni culturali e paesaggistici da salvaguardare rispetto a quelli individuati e vincolati, in virtù delle leggi speciali vigenti, dagli atti pianificatori sovraordinati.

9.2. Le leggi regionali di seconda generazione e la riforma del Titolo V della Costituzione

A partire dai primi anni Novanta, gran parte delle regioni a statuto ordinario ha provveduto ad adottare nuove normative in materia di urbanistica - anche se si potrebbe

²²³ L.r. Lombardia n. 51 del 1975, art. 17, commi 1 e 2.

²²⁴ L.r. Lombardia n. 51 del 1975, art. 18, comma 1, lett. a) ed e).

²²⁵ Cfr. l.r. Piemonte n. 56 del 1977, art. 1, comma 1, punto 4), oggi sostituito dall'art. 43, comma 2, della l.r. Piemonte 11 marzo 2015, n. 3, con il quale si è sancito che la finalità che si intende perseguire con l'esercizio del potere pianificatorio non è più quello di evitare un "immotivato" consumo di suolo, quanto piuttosto quello di evitare "ogni ulteriore" consumo di tale bene.

²²⁶ L.r. Piemonte n. 56 del 1977, art. 11, comma 1.

pacificamente già parlare di governo del territorio²²⁷ -, che hanno segnato un momento di rottura con la fase legislativa regionale precedente, la quale, come ricordato poc'anzi, almeno nella struttura di pianificazione "a cascata", rimaneva fedele al disposto normativo nazionale definito dalla legge fondamentale del 1942 e successive modificazioni ed integrazioni.

Questa seconda generazione di leggi regionali include anche quelle normative adottate all'indomani della riforma della Costituzione²²⁸ (ex l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che ha proceduto a novellare gran parte del Titolo V della seconda parte della Carta e, in particolare, a scrivere *ex novo* l'art. 117 Cost..

La nuova disposizione costituzionale, a differenza della precedente, elenca al secondo comma quali sono le materie nei confronti delle quali lo Stato può legiferare in termini esclusivi; mentre al comma successivo, sono indicate quelle di competenza legislativa concorrente, ossia le materie sulle quali possono legiferare entrambi i soggetti titolari della potestà legislativa. Pertanto, allo Stato si riconosce la possibilità di dettare una normativa di principi relativamente a questo complesso di materie, la cui disciplina di dettaglio è rimessa alle regioni. Le materie nei confronti delle quali queste ultime hanno una competenza legislativa esclusiva, invece, devono essere individuate in via residuale²²⁹.

Il nuovo contenuto dell'art. 117 ha dato adito a molteplici problemi interpretativi, che hanno reso necessario un sempre più frequente intervento del giudice delle leggi. In primo luogo, essendosi riconosciuta la competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato in una materia come la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»²³⁰, la Corte costituzionale è dovuta intervenire al fine di chiarire quale ruolo

²²⁷ Cfr. l.r. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, rubricata "Norme per il governo del territorio"; l.r. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, rubricata "Norme sul governo del territorio"; l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"; l.r. Puglia 27 luglio 2001, n. 20, rubricata "Norme generali di governo ed uso del territorio"; l.r. Basilicata 11 agosto 1999, n. 23, "Tutela, governo ed uso del territorio".

²²⁸ Cfr. l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, "Norme per il governo del territorio"; l.r. Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, "Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale"; l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio"; l.r. Campania 22 dicembre 2004, n. 16, rubricata "Norme sul governo del territorio"; l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, "Norme per il governo del territorio e in materia del paesaggio"; l.r. Calabria 16 aprile 2002, n. 19, "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio".

²²⁹ Art. 117, comma 4, Cost.

²³⁰ Art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

fosse riconosciuto alle regioni, in particolare, relativamente alla materia ambiente e alla possibilità di fornirgli una tutela. Con la nota sentenza del 26 luglio 2002, n. 407, la Corte ha chiarito che, come altri ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost., anche quello relativo all'ambiente non può essere configurato quale materia in senso stretto. In questi termini, pertanto, l'ambiente si dovrebbe considerare quale valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

Alla luce di ciò, dunque, non viene meno la possibilità per le regioni di tutelare gli interessi ambientali attraverso l'esercizio di quelle competenze di cui sono titolari, come la definizione delle modalità di trasformazione dell'uso del territorio.

La materia tradizionalmente deputata a disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio è quella dell'urbanistica, che, tuttavia, non viene menzionata dal riformato testo costituzionale. Tale mancanza ha dato luogo ad un secondo ordine di dubbi interpretativi, poiché, al terzo comma dell'art. 117 Cost., si ricomprende tra le materie di competenza concorrente quella del governo del territorio e, pertanto, ci si è interrogati sulla possibilità di includere l'urbanistica al suo interno, oppure se considerarla distinta e, di conseguenza, di esclusiva competenza regionale²³¹. Sul tema è intervenuta ancora la Corte costituzionale che, in particolare, con la sentenza n. 303 del 2003²³², ha affermato che il governo del territorio comprende, ma non si esaurisce con, l'urbanistica ovvero con l'edilizia²³³.

²³¹ Per V. CERULLI IRELLI, *Il "governo del territorio" nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, A. BARONE (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana Diritto Urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 504-7, governo del territorio ed urbanistica rappresentano due materie differenti, dovendosi ricondurre la seconda alla mera disciplina dei centri abitati e, pertanto, considerarla di esclusiva competenza regionale, mentre la prima deve ricondursi alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

²³² CORTE COSTITUZIONALE, 1 ottobre 2003, n. 303: «È innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non

A confermare che il governo del territorio rappresenta una evoluzione dell'urbanistica, intesa in termini più ampi rispetto alla disciplina del mero sviluppo dell'abitato, concorrono le stesse leggi regionali adottate negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale che, tanto nella forma quanto nei contenuti, si sono poste in linea con quelle adottate nei primi anni Novanta²³⁴.

La maggiore innovazione introdotta con le leggi di seconda generazione concerne la nuova struttura assunta dallo strumento pianificatorio di livello comunale²³⁵, dal momento che all'atto di pianificazione "unitario", così come disciplinato dall'art. 7 della legge nazionale n. 1150 del 1942²³⁶, si sostituisce un piano scindibile in una parte strutturale e in una operativa²³⁷.

rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto».

²³³ CORTE COSTITUZIONALE, 7 ottobre 2003, n. 307.

²³⁴ Per D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, cit., pp. 811-2, 840, i legislatori regionali, alla luce di un ampliamento dei confini della materia del governo del territorio e, dunque, senza il timore di interferire con altri settori di intervento non regionali, avrebbero potuto apportare maggiori novità nelle proprie normative, ma, tuttavia, hanno rinunciato a procedere in questo senso e preferito proseguire su quella rotta tracciata negli anni immediatamente antecedenti la riforma costituzionale.

²³⁵ I legislatori regionali, a differenza di quello statale cui la proposta di legge di riforma - nell'ambito dell'urbanistica - era rivolta, hanno recepito le indicazioni suggerite dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, che, al fine di superare le difficoltà incontrate nell'attuare la legge urbanistica fondamentale, prevedeva, in termini generali, l'introduzione di istituti volti a promuovere la partecipazione di tutti gli enti controinteressati nella definizione dei piani territoriali, a qualsiasi livello; la distinzione tra le scelte strategiche e quelle operative, la cui disciplina poteva essere contenuta anche in due strumenti urbanistici diversi; il conferimento ai piani urbanistici di nuove ed elevate prestazioni di qualità ambientali. Sulla proposta di legge dell'INU, rimasta inascoltata dal legislatore statale, si veda S. STANGHELLINI, *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, in *Urbanistica*, 104, 1995, pp. 6-10.

²³⁶ La l.r. Marche 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia di urbanistica, paesaggistica ed assetto del territorio", all'art. 14, continua, invece, a riconoscere il piano regolatore generale, così come disciplinato dalla legge nazionale n. 1150 del 1942 e s.m.i., l'unico strumento di pianificazione generale comunale.

²³⁷ Per S. STANGHELLINI, *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, cit., p. 9, lo sdoppiamento del piano in strutturale ed operativo risponde a diverse esigenze, tra queste, indubbiamente, quella di far recuperare allo strumento urbanistico generale la flessibilità, caratteristica venuta meno per lasciare spazio alla possibilità di garantire una coerente realizzazione delle previsioni di piano. In merito al piano operativo cfr. F. PAGANO, *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, pp. 67-83, per il quale, con l'introduzione del piano operativo, si è proceduto ad una laicizzazione dell'esercizio della funzione pianificatoria, nel senso che con la sua adozione si mira ad individuare le scelte che sono solo oggetto di prefigurazione da parte del piano strutturale e che, soltanto in seguito alle effettive verifiche, «possono essere assunte come scelte operative e quindi suscettive di attuazione mediante piani urbanistici esecutivi». Allo stesso tempo, però, l'A. critica la scelta della maggior parte dei legislatori regionali, i quali non hanno manifestato particolare attenzione alla fase di passaggio dalle previsioni dei piani strutturali alle previsioni degli strumenti di pianificazione operativa. Per M. MIGLIORANZA, *Le funzioni delle zone e degli edifici: individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, p. 278, con i piani operativi si è passati da un giudizio di compatibilità rispetto a previsioni aventi carattere quantitativo ad un giudizio di coerenza, in relazione alla descrizione

Con la legge regionale Toscana del 16 gennaio 1995, n. 5, rubricata “Norme per il governo del territorio”, si dà avvio ad un modo di concepire lo strumento di piano generale distinto in più atti complessi, ognuno dei quali orientato a soddisfare precisi fini. Il piano regolatore generale, dunque, si articola in un piano strutturale, in un regolamento urbanistico e, eventualmente, in un programma integrato di intervento.

Il piano strutturale²³⁸, definito tenendo in considerazione le previsioni che discendono dagli strumenti di pianificazione sovraordinati ma anche in base agli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale, contiene le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, come gli obiettivi da perseguire o gli indirizzi e i parametri da rispettare nella predisposizione della parte gestionale dell’atto pianificatorio.

Quest’ultima, infatti, è demandata ad un altro atto, il regolamento urbanistico²³⁹, che, assoggettato ad una procedura di adozione, approvazione e revisione più flessibile, disciplina gli insediamenti esistenti sull’intero territorio comunale, dettagliando dunque gli usi del territorio, solo in via generale definiti dal piano strutturale. L’attuazione di dettaglio del regolamento urbanistico è rimessa ai piani attuativi, che, approvati dal comune, oltre a poter assumere diverse denominazioni a seconda dei contenuti e dei fini da perseguire²⁴⁰, possono essere anche di iniziativa privata.

A regolamentare gli usi del territorio comunale, eventualmente, può concorrere anche il programma integrato di intervento²⁴¹, che definisce alcune trasformazioni, concernenti a titolo esemplificativo le aree da destinare a spazi pubblici o di uso pubblico, ovvero quelle destinate alla riorganizzazione urbana o destinate all’edificazione, che, tuttavia, devono essere attuate nell’arco del mandato amministrativo che ha proceduto all’approvazione dell’atto.

della realtà che nel nuovo modello di piano costituisce il presupposto delle scelte di pianificazione. È questo diverso modo di intendere lo strumento urbanistico operativo che consente l’adattabilità delle previsioni ivi contenute alle esigenze che si palesano nella realtà.

²³⁸ L.r. Toscana n. 5 del 1995, artt. 24 e ss.

²³⁹ L.r. Toscana n. 5 del 1995, art. 28.

²⁴⁰ Cfr. l.r. Toscana n. 5 del 1995, art. 31.

²⁴¹ L.r. Toscana n. 5 del 1995, artt. 29 e ss.

La ripartizione del piano regolatore generale in piano strutturale e “piani operativi” è stata confermata anche dalla l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1²⁴², con la quale si è proceduto ad abrogare la precedente normativa in materia di governo del territorio. Rispetto a quest’ultima, la nuova normativa non ha apportato delle significative modifiche, se non per ciò che concerne l’attribuzione al piano strutturale del potere conformativo del territorio o della proprietà²⁴³. Infatti, se la l.r. Toscana n. 5 del 1995 attribuiva tale potere al regolamento urbanistico e al programma integrato di intervento²⁴⁴, limitandosi a riconoscerlo al piano strutturale soltanto con riferimento alle prescrizioni relative alla localizzazione delle opere pubbliche previste nel piano regionale e in quello territoriale di coordinamento provinciale (*ex art. 27, comma 2*), la normativa del 2005 attribuisce allo strumento disciplinato all’art. 53 anche il compito di definire le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari²⁴⁵, nonché quello di prevedere delle misure di salvaguardia da rispettare sino all’approvazione, ovvero all’adeguamento, del regolamento urbanistico²⁴⁶.

Anche in altre esperienze regionali, si coglie la presenza di più piani che concorrono a formare lo strumento pianificatorio comunale; è il caso della l.r. Liguria 4 settembre 1997, n. 36, che al piano urbanistico comunale, contenente le analisi conoscitive del territorio e le indicazioni degli obiettivi da realizzare, si aggiungono i progetti urbanistici operativi ed i programmi attuativi, ovvero della l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20, che riconosce al piano strutturale comunale il compito di «delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo per tutelare l’integrità fisica ed ambientale e l’identità»²⁴⁷ del territorio comunale, rimettendo, tuttavia, «la disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione nonché delle

²⁴² Legge abrogata con l’adozione della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, “Norme per il governo del territorio”, che, all’art. 12, comma 4, individua quali strumenti urbanistici comunali il piano strutturale (art. 92) ed il piano operativo (art. 95); quest’ultimo sostituisce il regolamento urbanistico.

²⁴³ Per P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, op. cit., p. 72, è proprio l’aver attribuito al piano strutturale la possibilità di dettare delle prescrizioni conformative del territorio e della proprietà a far venir meno quella tesi, che considera tale strumento urbanistico deputato soltanto a prevedere delle strategie territoriali e null’altro.

²⁴⁴ Cfr. l.r. Toscana n. 5 del 1995, art. 23, comma 3, lett. a).

²⁴⁵ Cfr. l.r. Toscana n. 1 del 2005, art. 53, comma 2, lett. c).

²⁴⁶ Cfr. l.r. Toscana n. 1 del 2005, art. 53, comma 2, lett. h).

²⁴⁷ L.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, art. 28.

destinazioni d'uso»²⁴⁸ al regolamento urbanistico ed edilizio e al piano operativo il compito di individuare e disciplinare «gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni»²⁴⁹.

La normativa regionale veneta, adottata in seguito alla riforma costituzionale, conferma la scomposizione del piano regolatore comunale in due atti, pertanto procede a dettare una disciplina per il piano di assetto territoriale, con il quale si delineano le scelte strategiche di assetto di sviluppo per il governo del territorio e delle specifiche invarianti²⁵⁰; e una per il piano degli interventi, contenente principalmente disposizioni operative²⁵¹.

In altre normative regionali, come quella del Lazio²⁵², oppure quella umbra²⁵³ e pugliese²⁵⁴, sebbene non si sia ricorso a prevedere più figure di piano a livello comunale, tale strumento pianificatorio viene comunque ad essere distinto in due parti, una contenete le linee strategiche della pianificazione²⁵⁵, da dettagliare in quella programmatica. Le due sezioni in cui si articola l'atto comunale sono assoggettate a diverse discipline, sia per ciò che concerne la loro adozione ed approvazione, sia per quanto riguarda la loro revisione. Come, infatti, per i piani operativi, anche per le disposizioni programmatiche, dovendo disciplinare e salvaguardare le trasformazioni dell'uso del territorio, è previsto un regime più flessibile, che non prevede il coinvolgimento di altre amministrazioni oltre a quella comunale nel loro procedimento di adozione ed approvazione, nonché in quello di revisione.

Nella maggior parte delle esperienze normative regionali di seconda generazione, il piano regolatore generale è stato distinto in due parti, ovvero in due atti distinti, ma non sono mancati dei casi in cui il legislatore abbia proceduto ad una tripartizione dello strumento pianificatorio comunale.

²⁴⁸ L.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, art. 29.

²⁴⁹ L.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, art. 30.

²⁵⁰ Cfr. l.r. Veneto n. 11 del 2004, art. 12, comma 2.

²⁵¹ L.r. Veneto n. 11 del 2004, art. 12, commi 1 e 3.

²⁵² Cfr. l.r. Lazio n. 38 del 1999, art. 28, comma 2, lett. a).

²⁵³ Cfr. l.r. Umbria n. 11 del 2005, art. 2, comma 2.

²⁵⁴ Cfr. l.r. Puglia n. 20 del 2001, art. 9.

²⁵⁵ La l.r. Umbria n. 11 del 2005, all'art. 1, comma 3, indicando come preferibile la formazione della parte strutturale del piano regolatore generale in forma associata con i comuni limitrofi, evidenzia come le definizioni e le indicazioni ivi assunte risultino particolarmente strategiche e capaci di generare degli effetti che si potrebbero ripercuotere sui territori comunali circostanti.

La l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12²⁵⁶, infatti, all'art. 7 riconosce il piano di governo del territorio quale atto deputato a definire l'assetto dell'intero territorio comunale, tuttavia, esso è articolato in tre distinti atti, che sono il documento di piano, il piano dei servizi ed il piano delle regole.

Il documento di piano assume la funzione del piano strutturale, in quanto definisce il quadro conoscitivo del territorio e quello ricognitivo-programmatorio di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, nonché individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione, che abbiano valore strategico per la politica territoriale. Questo atto, la cui validità è stabilita a cinque anni, non contiene delle previsioni tali da produrre effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Hanno invece carattere prescrittivo e vincolante le previsioni contenute nel piano dei servizi, concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di quelli di interesse pubblico o generale²⁵⁷.

Il piano dei servizi, previsto anche dalla l.r. Umbria n. 11 del 2005²⁵⁸, rappresenta un atto di pianificazione urbanistica particolare, poiché il fine che si intende perseguire attraverso la sua approvazione è quello di «assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a

²⁵⁶ Per un commento generale della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, si rimanda a S. A. FREGO LUPPI, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 55-8, la quale, pur apprezzando l'opera del legislatore regionale che mira a disciplinare il territorio misurandosi e recependo i principi più avanzati in materia, nonché a prevedere una partecipazione della comunità nella definizione dello strumento urbanistico generale, non può far a meno di evidenziare anche diversi aspetti problematici insiti nella stessa. Tra questi, anzitutto, si deve rilevare lo strumento delle perequazioni dei diritti edificatori, ovvero la decisione di assegnare alle giunte comunali la competenza ad adottare i piani attuativi conformi al p.g.t. e i programmi integrati di intervento, anche se in variante. Quest'ultima decisione suscita perplessità poiché, pur dovendosi riconoscere un vantaggio sul piano della celerità delle procedure, i piani attuativi sono adottati da un organo non rappresentativo, nonostante l'ampio potere discrezionale connesso all'esercizio di tale funzione.

²⁵⁷ Cfr. l.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 9, comma 11.

²⁵⁸ Cfr. l.r. Umbria n. 11 del 2005, art. 5: «1. Il comune, sulla base delle norme regolamentari di cui all'articolo 62, comma 1, lettera a), si dota del piano comunale dei servizi (PSC), che implementa il PRG, parte operativa. 2. Il PSC è lo strumento di programmazione e di indirizzo gestionale dei servizi pubblici e di interesse generale o collettivo per soddisfare le esigenze attuali dei cittadini e quelle prodotte dalle trasformazioni previste dal PRG, nonché per garantire la qualità e la efficienza dei servizi. [...] 4. Le norme regolamentari di cui al comma 1 stabiliscono le modalità per il coinvolgimento dei soggetti privati, singoli o associati, alla definizione del PSC».

supporto delle funzioni insediate e previste»²⁵⁹, in base ai bisogni manifestati non solo da chi risiede sul territorio comunale, ma da chi, a qualsiasi titolo²⁶⁰, lo vive.

In altri termini, le aree da destinare a standard²⁶¹ non sono determinate in base al mero rapporto abitanti-metri quadrati, bensì esse si individuano in virtù dei bisogni effettivamente espressi dai residenti e dagli “*utilizzatori urbani*”²⁶², ossia coloro che lavorano o studiano nel comune, che non è quello di residenza, e coloro che vi si recano in ragione delle funzioni qui insediate, come i turisti.

Sebbene sia da apprezzare il passaggio dagli standard di quantità a quelli di qualità tentato dal legislatore lombardo, la vaghezza delle indicazioni, relative alle modalità di coinvolgimento dei potenziali utenti dei servizi, ne rendono difficile la partecipazione al procedimento di pianificazione²⁶³.

A concorrere alla formazione del piano di governo del territorio vi è, infine, il piano delle regole, che, all'interno dell'intero territorio comunale, definisce gli ambiti del tessuto urbano consolidato, ossia quelle aree su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, nonché individua le aree e gli edifici degradati o a rischio di compromissione. Tale atto, pertanto, individua le aree da destinare all'agricoltura e quelle di valore paesaggistico ed ambientale, ma stabilisce anche quali sono quelle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

Attraverso il piano delle regole, l'amministrazione comunale garantisce, con riferimento al quadro conoscitivo territoriale, una massima efficienza insediativa nelle aree consolidate, così da evitare ulteriore consumo di suolo, obiettivo quest'ultimo introdotto esplicitamente soltanto con l'art. 3, comma 1, lett. b) della l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31.

²⁵⁹ L.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 9, comma 1.

²⁶⁰ Cfr. l.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 9, comma 2.

²⁶¹ In questa circostanza il termine è utilizzato come sineddoche, poiché il riferimento è solo a quelle aree che vanno a formare gli spazi destinati ad attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi, e non al rapporto tra quantità di spazi destinati ad insediamenti residenziali e produttivi e spazi destinati ad attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi. Cfr. S. BINI, *Determinazione delle opere di urbanizzazione e degli standard*, in *Urbanistica e Appalti*, 2011, pp. 349-53.

²⁶² Cfr. E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., op. cit., p. 143, l'A. distingue i residenti dagli utilizzatori urbani, questi ultimi a loro volta suddivisi in pendolari turnari e *city-users*, ossia coloro che si recano in una città per motivi più variabili e meno prevedibili rispetto a quelli che determinano il pendolarismo classico.

²⁶³ *Ivi*, p. 144.

9.3. Il piano regolatore comunale e la tutela dell'ambiente: la valutazione ambientale strategica

Una più attenta riflessione sulle discipline regionali di seconda - e di terza - generazione è necessaria allorquando dalla struttura che vengono ad assumere i piani urbanistici generali, comunque denominati, si passa a trattare delle finalità che con essi si intendono perseguire.

Trattando delle prime leggi regionali in materia urbanistica, si è detto che lo strumento di pianificazione comunale ben poteva assolvere alla funzione di fornire una protezione all'ambiente e ai suoi elementi; pertanto, non resta che osservare se anche ai nuovi piani urbanistici sia riconosciuta tale prerogativa, oppure se, al contrario, dall'attività pianificatoria sia stata espulsa qualsiasi considerazione ambientale.

Già la l.r. Toscana n. 5 del 1995 fornisce una risposta a questi interrogativi che va nel senso di non poter considerare del tutto espulse le considerazioni ambientali dal procedimento di pianificazione urbanistica comunale, allorché, all'art. 32, si prevede che tali atti pianificatori devono contenere una valutazione degli effetti ambientali. Con quest'ultima non solo si procede ad individuare le aree ed i beni di rilevanza ambientale, ovvero ad analizzare lo stato delle risorse soggette a modificazione, ma si procede ad indicare le finalità che si intendono perseguire attraverso la realizzazione degli interventi previsti dal piano in fase di elaborazione, nonché a motivare le scelte assunte. Attraverso la valutazione degli effetti ambientali, deve essere fornita una descrizione delle azioni che si intendono realizzare e dei loro prevedibili impatti sull'ambiente e, pertanto, al fine di evitare, o quantomeno ridurre, gli effetti negativi su quest'ultimo devono essere indicate tutte le misure da assumere per agire in tal senso.

La stessa normativa emiliano romagnola del Duemila²⁶⁴ fa riferimento alla procedura di valutazione di sostenibilità e monitoraggio²⁶⁵ a cui devono essere assoggettati tutti i piani territoriali, incluso dunque quello urbanistico comunale, durante il loro procedimento di elaborazione ed approvazione. Attraverso tale procedura si valuta

²⁶⁴ L.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, art. 5.

²⁶⁵ Cfr. l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", all'art. 18 continua a prevedere la procedura di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, orientandola, all'art. 19, ai principi di integrazione e non duplicazione previsti all'art. 4, comma 2 e 3, dalla direttiva 2001/42/CE.

preventivamente la sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte da assumere nel piano, pertanto si evidenziano quali potrebbero essere i loro potenziali impatti sull'ambiente e, al fine di ridurre o impedire quelli con effetti negativi su di esso, nel documento preliminare all'elaborazione dello strumento, vengono indicate tutte le misure da rispettare.

I legislatori regionali, pertanto, con tali previsioni, hanno anticipato lo stesso legislatore comunitario nel dotarsi di procedure che, attraverso l'integrazione delle considerazioni ambientali nel procedimento di elaborazione ed adozione degli strumenti pianificatori urbanistici, sostanzialmente mirano a perseguire uno sviluppo sostenibile²⁶⁶.

È, infatti, soltanto con l'adozione della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001²⁶⁷, che è stata introdotta a livello comunitario una disciplina concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente²⁶⁸. In sostanza, il legislatore comunitario ha previsto una procedura di valutazione ambientale, da avviare durante la fase preparatoria del piano ed anteriormente alla sua adozione, a cui dovevano essere assoggettati alcuni piani, tra i quali quelli di pianificazione territoriale, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e promuovere lo sviluppo sostenibile²⁶⁹.

²⁶⁶ La l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, all'art. 5, comma 3, fa riferimento alla sostenibilità ambientale e territoriale, mentre la l.r. Toscana n. 5 del 1995, all'art. 1, comma 1, sancisce che l'azione dei pubblici poteri, nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, è orientata a favore dello sviluppo sostenibile.

²⁶⁷ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente

²⁶⁸ La letteratura relativa alla Valutazione ambientale strategica è ampia, si rimanda *ex multis* A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, op. cit., pp. 169-85; G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in ID (a cura di), in *Diritto dell'ambiente*, 3° ed., op. cit., pp. 81-3; M.L. SCHIAVANO, *La valutazione ambientale strategica*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, CEDAM, 2015, pp. 757-99; S. AMOROSINO, *Governo del territorio. Scenari economici ed innovazioni amministrative*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 131-43; F. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2008, pp. 142-58; M. DIFINO, *La Valutazione Ambientale Strategica fra tutela dell'ambiente e governo del territorio*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, op. cit., pp. 209-56.

²⁶⁹ Cfr. direttiva 2001/42/CE, art. 1.

Il legislatore nazionale, violando il termine stabilito dalla direttiva 2001/42/CE all'art. 13²⁷⁰, ha recepito la procedura di valutazione ambientale strategica nella parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152²⁷¹, che prevedeva l'entrata in vigore delle disposizioni contenute in tale parte nell'agosto dello stesso anno.

Nonostante l'inerzia del legislatore nazionale, a livello regionale, le normative²⁷², che hanno visto la luce negli anni immediatamente successivi a quelli dell'adozione della direttiva 2001/42/CE, richiamandosi direttamente ad essa, hanno continuato a prevedere l'obbligo di sottoporre alla procedura di valutazione ambientale, i diversi piani territoriali ed urbanistici ancora in fase di elaborazione ed approvazione, nonché quelli sottoposti a revisione.

9.4. La tutela dell'ambiente nel piano urbanistico alla luce delle più recenti leggi regionali

Prevedendo e confermando l'obbligo di assoggettare alla procedura di valutazione ambientale strategica i piani urbanistici in corso di elaborazione ed approvazione, si è sostanzialmente continuato a garantire un'integrazione delle considerazioni ambientali nei procedimenti di pianificazione. Tuttavia, sarebbe incompleto, se non addirittura errato, rimettere la tutela degli interessi ambientali soltanto a questo procedimento.

Vi sono, infatti, alcune normative regionali che riconoscono direttamente agli strumenti urbanistici il compito di raccordare «la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali»²⁷³; ovvero quello di disciplinare, attraverso una specifica normativa di tutela ed in conformità con quanto espresso nelle pianificazioni territoriali sovraordinate, le invarianti di natura geologica,

²⁷⁰ Ai sensi della direttiva 2001/42/CE, art. 13, comma 1, il termine entro cui conformarsi alla direttiva stessa era fissato al 21 luglio 2001. Per questo ritardo l'Italia è stata condannata, si veda Corte di giustizia, 8 novembre 2007, C-40/07.

²⁷¹ Cfr. D.lgs. n. 152 del 2006, art. 4, commi 3 e 4, lett. a) e b); nella sua versione originaria, l'art. 4, comma 3, si limitava a promuovere l'utilizzo della Valutazione Ambientale Strategica nella stesura dei soli piani e programmi di livello statale, regionale ovvero sovracomunale, non facendo alcun riferimento a quelli di livello comunale. Agli art. 11-18 è rimessa, invece, la disciplina puntuale della procedura di valutazione ambientale strategica.

²⁷² Cfr. l.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 4; l.r. Veneto n. 11 del 2004, art. 4; l.r. Calabria n. 19 del 2002, art. 10, così come sostituito dall'art. 10, comma 1, della l.r. 10 agosto 2012, n. 35.

²⁷³ L.r. Campania n. 16 del 2004, art. 23, comma 2, lett. b).

geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica ed ambientale²⁷⁴; nonché quello di individuare gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, oltre alle aree idonee per realizzare direttamente degli interventi volti al miglioramento della qualità urbana e territoriale²⁷⁵.

Ciò che si rileva da questi pochi richiami normativi è come la tutela degli interessi ambientali non sia del tutto espulsa dall'attività pianificatoria, allo stesso tempo, peraltro, non permettono di considerare il piano comunale quale strumento deputato a fornire una protezione all'ambiente ulteriore rispetto agli altri atti di pianificazione territoriale.

Per poter riconoscerlo come tale è ad altre normative regionali che bisogna far riferimento, ossia a quelle che attribuiscono al piano non solo il compito di recepire le individuazioni delle componenti territoriali indicate dalle pianificazioni regionali e provinciali, ma che gli riconoscono anche la possibilità di «assoggettare a vincoli ulteriori categorie di beni che risultano meritevoli di una disciplina particolare finalizzata alla tutela, alla riqualificazione ed alla valorizzazione dei beni stessi»²⁷⁶.

Oltre alla normativa del Lazio del 1999, si può annoverare anche la l.r. Calabria n. 19 del 2002, che, all'art. 20, comma 3, lett. j), riconosce al piano strutturale comunale un ruolo di centrale importanza per la tutela del patrimonio ambientale, attribuendogli i compiti di delimitare e disciplinare gli ambiti a valenza paesaggistica ed ambientale ad integrazione del piano di ambito, laddove esistente, oppure in sua sostituzione, se non esistente; e di raccordare ed approfondire i contenuti paesistici definiti dalla provincia.

A differenza delle normative regionali appena ricordate che riconducono tra i contenuti del piano - o della parte - strutturale la definizione e disciplina dei vincoli ambientali e paesaggistici aggiuntivi, la l.r. Lombardia n. 12 del 2005 riconosce il piano delle regole quale strumento urbanistico deputato a ciò. Tale piano, infatti, oltre a dover indicare gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa vigente²⁷⁷, può anche identificare ulteriori beni ambientali e storico-artistico-monumentali che si intendono sottoporre a vincolo²⁷⁸; non solo, a dimostrazione che esso rappresenta uno strumento di

²⁷⁴ Cfr. l.r. Veneto n. 11 del 2004, art. 13, comma 1, lett. b).

²⁷⁵ L.r. Veneto, n. 11 del 2004, art. 13, comma 1, lett. c).

²⁷⁶ L.r. Lazio n. 38 del 1999, art. 29, comma 1.

²⁷⁷ Cfr. l.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 10, comma 1, lett. b).

²⁷⁸ Cfr. l.r. Lombardia n. 12 del 2005, art. 10, comma 2.

protezione aggiuntiva, all'art. 10, comma 4, lett. b), si prevede la facoltà di dettare ulteriori regole di salvaguardia e valorizzazione per quelle aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche.

Alla luce di tali normative, si può affermare che, indubbiamente, gli interessi ambientali sono integrati nell'attività di pianificazione urbanistica comunale e, anzi, ad essi gli strumenti urbanistici di competenza comunale possono fornire una tutela ulteriore ed aggiuntiva rispetto a quella individuata dagli altri strumenti di settore.

Tuttavia, quelle ricordate, sono tutte leggi regionali che, seppur ancora in vigore, sono state adottate prima che il d.lgs. n. 63 del 2008 intervenisse a modificare quanto sancito dall'art. 145, comma 4, del codice dei beni culturali ed ambientali e del paesaggio, ossia prima che venisse meno la possibilità per i comuni di introdurre ulteriori previsioni conformative utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati.

Se, al contrario, si esaminano le normative di più recente adozione, come quella della Toscana²⁷⁹, ovvero quella dell'Emilia-Romagna²⁸⁰, è difficile individuare tale facoltà riconosciuta in capo agli strumenti di pianificazione comunale.

La l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, in osservanza di quanto sancito dall'art. 145, comma 3 del d.lgs. n. 42 del 2004, stabilisce²⁸¹ la non derogabilità delle disposizioni previste dal piano territoriale paesaggistico regionale da parte di tutti gli altri strumenti di pianificazione e programmazione, sia generali che di settore. Ai comuni, infatti, si riconosce soltanto la possibilità di avanzare delle proposte motivate di verifica ed aggiornamento dei vincoli paesaggistici presenti sul territorio, che devono essere trasmesse alla Commissione regionale del paesaggio²⁸², la quale procede, dopo una attenta verifica e, soltanto, qualora rilevi che siano venute a mancare o mutare le esigenze di tutela dei beni e delle aree paesaggistiche, ad aggiornare ovvero integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico²⁸³.

²⁷⁹ Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, "Norme per il governo del territorio", pubblicata in BUR n. 53 del 12 novembre 2014.

²⁸⁰ Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", pubblicata in BUR n. 340 del 21 dicembre 2017.

²⁸¹ Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 66, comma 1.

²⁸² L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 66, comma 5.

²⁸³ Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 71, comma 1

Per ciò che concerne la l.r. Toscana n. 65 del 2014, ai sensi dell'art. 58, comma 3, si afferma che, come gli strumenti di pianificazione territoriale delle province, anche quelli urbanistici di competenza comunale concorrono a tutelare il paesaggio, conformandosi e adeguandosi alle previsioni contenute nel piano paesaggistico regionale. La possibilità per il piano strutturale comunale di fornire una tutela ulteriore agli interessi ambientali-paesaggistici non si riscontra neanche laddove la normativa procede a disciplinare i contenuti che esso può assumere. All'art. 92 della legge regionale in esame, infatti, il terzo comma, laddove specifica i contenuti dello statuto del territorio²⁸⁴, indica che esso deve contenere anche «le regole di tutela e disciplina del patrimonio territoriale, comprensive dell'adeguamento alla disciplina paesaggistica [regionale]»²⁸⁵, senza ulteriore specificazione.

Da quanto emerge dalle leggi di terza, o addirittura di quarta²⁸⁶, generazione, parrebbe che il piano regolatore generale, comunque denominato, non venga più considerato quale strumento attraverso cui sia possibile fornire una protezione ulteriore agli interessi ambientali; anzi, alla luce della più recente normativa in materia di paesaggio, che riconosce al piano paesaggistico degli ampi poteri di incidenza sulla pianificazione urbanistica comunale, sembrerebbe che la tutela degli interessi ambientali non sia più contemplata tra le finalità perseguite nell'esercizio delle funzioni fondamentali amministrative dei comuni.

Tuttavia, condividendo quanto sostenuto da una parte della dottrina²⁸⁷, tale conclusione non è accettabile. Infatti, essendo venuto a mutare il modo di percepire il territorio, non più inteso quale mera piattaforma insediativa volta a garantire un elevato sviluppo

²⁸⁴ Ai sensi dell'art. 92, comma 1, della l.r. Toscana n. 65 del 2014, il piano strutturale comunale si compone del quadro conoscitivo, dello statuto del territorio e della strategia dello sviluppo sostenibile.

²⁸⁵ L.r. Toscana n. 65 del 2014, art. 92, comma 3, lett. e).

²⁸⁶ Cfr. T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., pp. 681-710 considera la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017 quale normativa che dà l'avvio ad una quarta generazione di leggi regionali in materia di governo del territorio, soprattutto per l'innovativo ruolo riconosciuto ai soggetti privati, profilo su cui non si sofferma questa parte del presente lavoro.

²⁸⁷ Cfr. P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 67-72, secondo la quale non è neppure condivisibile l'idea di poter far recuperare alla pianificazione urbanistica comunale una competenza in materia paesaggistica soltanto in virtù di una manifesta difficoltà dei legislatori regionali ad elaborare i piani paesaggistici di nuova generazione.

socio-economico, ma considerato sotto il suo profilo più ambientale²⁸⁸, ossia come una risorsa “preziosa” e sempre più scarsa, in quanto «sostanzialmente non rinnovabile nel senso che la velocità di degradazione può essere rapida, mentre i processi di formazione e rigenerazione sono estremamente lenti»²⁸⁹, molte normative regionali hanno individuato nel contenimento del consumo di suolo l’obiettivo verso cui orientare il governo del territorio²⁹⁰. Quest’ultima è una materia che attribuisce ai comuni una fondamentale funzione amministrativa che si esprime nel piano urbanistico generale²⁹¹, il quale, pertanto, dovendo indicare e prevedere tutte le misure necessarie a ridurre, se non addirittura arrestare, il consumo di suolo, torna a recuperare tra le finalità da perseguire anche quella della tutela ambientale.

²⁸⁸ Cfr. A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Rivista giuridica dell’urbanistica*, 2016, p. 12, laddove definisce il suolo, a cui diverse normative regionali fanno sempre più frequente riferimento, quale profilo più ambientale del territorio, ma pur sempre legato all’urbanistica.

²⁸⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2006) 232 definitivo, Bruxelles, 22 settembre 2006, considerando 1).

²⁹⁰ Oltre alla l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 e la l.r. Toscana n. 65 del 2014, si devono menzionare l.r. Veneto del 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. Puglia del 29 luglio 2008, n. 21 “Norme per la rigenerazione urbana”; l.r. Lombardia del 28 novembre 2014, n. 31, “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”; l.r. Lazio del 18 luglio 2017, n. 7, “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”.

²⁹¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, A. BARONE (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell’Associazione Italiana Diritto Urbanistico*, op. cit., p. 505.

CAPITOLO II

I PROGRAMMI COMPLESSI E LA QUALITÀ DELLE CITTÀ

1. La stagione dell'urbanistica per progetti

Le sorti del Piano regolatore generale (d'ora in poi PRG) non sono - o perlomeno non sono state - legate soltanto allo sviluppo delle c.d. tutele parallele, ovvero differenziate, ma sono dipese anche dall'ampia e rapida diffusione di nuovi ed originali strumenti urbanistici, venutisi ad arricchire di contenuti di ordine ambientale, sociale ed economico²⁹².

È, soprattutto, nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso, che, con l'introduzione ed il ricorso a tali atti, si consolida l'idea secondo cui l'urbanistica sia una materia deputata a fornire delle risposte agli innumerevoli ed eterogenei problemi delle città²⁹³.

Invero, già a partire dagli anni Settanta, la normativa in ambito urbanistico adottata dal legislatore statale si palesa come una soluzione alle diverse problematiche che si potevano rilevare nei contesti urbani. Infatti, a causa della crisi demografica, che ha interessato la popolazione italiana nel corso di quegli anni²⁹⁴, alla quale si è aggiunta quella industriale, nelle città è venuto ad aumentare il numero degli immobili nonché di aree industriali, più o meno vaste, abbandonati ovvero inutilizzati, poiché non più idonei a soddisfare le funzioni per i quali erano stati progettati ed edificati. Parallelamente al declino del settore industriale, si è venuto a sviluppare invece quello del terziario, che, per lo svolgimento delle proprie attività, necessitava di luoghi centrali o quantomeno inglobati nel tessuto urbano, così come lo erano quelle stesse aree ex industriali, ormai inutilizzate e destinate all'incuria e al degrado, che abbisognavano dunque di essere riconvertite.

²⁹² Cfr. E. FERRARI, *I comuni e l'urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto convegno nazionale, Pescara, 29-30 novembre 2002*, op. cit., p. 132.

²⁹³ *Ivi*, pp. 25-37.

²⁹⁴ Secondo i dati di OpenPolis, dal 1971 al 1981 si è registrato un calo delle nascite pari al 31 per cento, che, in venti anni (1971-1991), ha raggiunto circa il 49 per cento; cfr. OPENPOLIS, *Quanto stanno diminuendo le nascite in Italia*, 2019, <https://www.openpolis.it/quanto-stanno-diminuendo-le-nascite-in-italia/> (ultimo accesso 24 marzo 2020).

Inizia così a diffondersi e ad essere condivisa, tanto dai proprietari delle aree interessate quanto dalla stessa opinione pubblica e dalle amministrazioni locali²⁹⁵, l'idea secondo la quale sia gli immobili residenziali - non più richiesti -, sia i "vuoti urbani" al centro della città, dovessero essere recuperati così da riattribuire loro una nuova destinazione urbanistica.

In risposta a tale esigenza, il legislatore nazionale ha introdotto un particolare strumento urbanistico, il c.d. Piano di recupero²⁹⁶, che, malgrado lo scarso utilizzo che di esso si è fatto, ha permesso di cogliere come dovesse venire a cambiare il modo di intendere la pianificazione delle città, di disciplinarne lo sviluppo, non più orientato all'espansione, ma piuttosto orientato verso un recupero degli spazi e dei luoghi abbandonati ovvero degradati²⁹⁷.

Ai suddetti problemi urbani, nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso, se ne sono aggiunti altri di diversa natura. Infatti, interi quartieri, sorti durante gli anni Settanta ed Ottanta, nascevano privi, o comunque carenti, di qualsiasi opera di urbanizzazione primaria e secondaria ed erano stati costruiti senza alcun rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di standard urbanistici. Dalla mancanza di spazi da destinare alle attività collettive non deriva soltanto la presenza di aree poco appetibili economicamente, destinate ad essere abbandonate, ma anche una situazione in cui al degrado fisico e ambientale si aggiunge quello sociale.

²⁹⁵ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, op. cit., p. 37, laddove rileva che per le amministrazioni locali il recupero, ovvero le trasformazioni urbanistiche delle zone degradate hanno rappresentato l'occasione per un rilancio della politica urbanistica in funzione di un incremento dell'occupazione, delle attività economiche e terziarie.

²⁹⁶ Cfr. art. 28 legge 5 agosto 1978, n. 457, "Norme per l'edilizia residenziale".

²⁹⁷ Gran parte della dottrina condivide la posizione secondo la quale la pianificazione delle città non deve essere orientata all'espansione, quanto al recupero, al rinnovamento ovvero alla riqualificazione e riconversione delle sue aree degradate ed abbandonate; cfr. *ex pluris* C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli studi di Trento, 2002, pp. 196-8; P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, p. 614; ID, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 21, laddove rimarca come quella attuale non sia una fase di espansione della città, ma, anzi, rappresenti un momento in cui bisogna ragionare sul problema di recuperare e riutilizzare l'esistente. Dello stesso avviso è R. GALLIA, *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, p. 1062, secondo cui al governo dell'espansione dell'abitato, l'urbanistica deve preferire la riqualificazione dell'esistente, in maniera tale da poter regolare la densificazione delle aree già urbanizzate e contrastare anche l'eccessiva antropizzazione del territorio.

Pertanto, si consolida maggiormente l'idea che gli interventi sulla città non dovessero essere ancorati al mero ed asfittico recupero urbano²⁹⁸, ma piuttosto dovessero essere orientati a migliorare la qualità delle città. Quest'ultimo obiettivo diviene perseguibile, da una parte, rinnovando e riconvertendo il patrimonio edilizio ed urbanistico già edificato, e, dall'altra parte, introducendo spazi pubblici, inclusi quelli verdi, o da destinare ad attività collettive, nonché realizzando delle opere di urbanizzazione, anche con l'ausilio dell'azione dei soggetti privati.

Prende avvio così quella stagione definita dell'urbanistica per progetti²⁹⁹, durante la quale le iniziative urbanistiche promosse si arricchiscono di contenuti ambientali, sociali ed economici e, soprattutto, sono previste da strumenti urbanistici che, collocandosi al di fuori del più generale contesto della pianificazione³⁰⁰, si connotano per lo spiccato carattere funzionale³⁰¹, in quanto adottati per il perseguimento di specifiche finalità e non della generalità degli interessi, alla cui soddisfazione dovrebbe invece essere orientato il Piano particolareggiato (ex art. 13 l. n. 1150 del 1942).

Questi strumenti, ricompresi anche sotto la locuzione di Programmi complessi³⁰², laddove la complessità è dovuta tanto alla sussistenza di una pluralità di obiettivi e

²⁹⁸ Cfr. F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 4/2015, p. 4 ss.

²⁹⁹ Sul tema si veda ex multis T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., op. cit., pp. 228-35; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Parte speciale*, Tomo IV, op. cit., pp. 3375 ss.

³⁰⁰ In questo senso P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, p. 597; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22/2016, p. 4, qualificano i programmi complessi degli anni Novanta come strumenti di depianificazione, poiché volti a disciplinare degli interventi non previsti ed assunti al momento della pianificazione generale. Non sono mancati Autori che hanno evidenziato come «[l]a disciplina normativa per governare la complessità delle trasformazioni urbane (...) non dovrebbe quindi essere quella che smarrisce il riferimento alla pianificazione strategica (...) di livello comunale» e dunque come essa «non possa avere carattere settoriale a se stante, disgiunto da una sua collocazione all'interno di una riformata disciplina del sistema di pianificazione del suo complesso» (cfr. A. CHIERICHETTI, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1999, p.106).

³⁰¹ Per P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazioni e rapporti*, 6° ed., op.cit., pp. 163-4, l'esigenza di attenuare i vincoli di gerarchia rispetto allo strumento generale deriva proprio dalla natura di questi programmi complessi, la cui finalità più immediata è quella di realizzare la funzione primaria cui sono preordinati, piuttosto che attuare le prescrizioni del piano generale.

³⁰² Sull'argomento, in generale, si rimanda ex multis a P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazioni e rapporti*, 6° ed., op. cit., pp. 167-8, 179-84; T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., op. cit., pp. 229-34; G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV,

contenuti, quanto ai soggetti e alle modalità di attuazione degli interventi previsti, rappresentano una grande novità nel panorama urbanistico, poiché gli interventi che con essi vengono individuati non sono previsti dal Piano regolatore generale, ma, anzi, spesso si pongono anche in deroga ad esso, al fine di poter realizzare tutte le operazioni decise in collaborazione tra le autorità pubbliche ed i soggetti privati³⁰³.

Attraverso l'analisi di istituti³⁰⁴ come i Programmi integrati d'intervento³⁰⁵, i Programmi di recupero urbano³⁰⁶, i Programmi di riqualificazione urbana³⁰⁷, i Contratti

Milano, Giuffrè, 2012, pp. 653-700; N. CENTOFANTI, *Diritto di costruire, Pianificazione urbanistica, Espropriazione*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 859-69; C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, op. cit., pp. 195-239; A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 44-64; F. CANGELLI, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 132-64; M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 158-72, 176-89; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, op. cit., pp. 38-42, 50-5; S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 114-6; G. PAGLIARI, *La contractualisation dans le droit de l'urbanisme. La situation italienne. Première parte: le fondements et le grands enjeux*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 46-7; M. A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 686-702; R. GALLIA, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, pp. 1139-59, spec. pp. 1144-51; V. LINGUA, *I programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 83, 2005, pp. 587-606.

³⁰³ Per P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, op. cit., pp. 54-5, la stagione dell'urbanistica per progetti, da un lato, ha dato attuazione al principio di sussidiarietà, rimettendo nelle mani delle amministrazioni e dell'imprenditoria il compito di individuare le scelte più coerenti con lo sviluppo locale, e, dall'altro, ha evidenziato quanto fosse importante che le programmazioni fossero strettamente collegate alla territorialità delle scelte non imposte, ma condivise e sostenibili.

³⁰⁴ Dall'analisi è espunta la normativa relativa alle Società di Trasformazione Urbana (art. 120 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ritenute da una parte della dottrina soggetti attraverso cui realizzare i programmi complessi; cfr. C. VITALE, *Società di Trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pp. 591-632. Conforme a questa posizione è G. GUZZARDO, *Urbanistica consensuale e Società di Trasformazione Urbana*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 2007, pp. 3-14, che riconosce a questi soggetti il solo compito di attuare gli interventi e non anche la funzione di conformazione del territorio. Per l'Autore, infatti, le diverse disposizioni regionali, che riconoscono alle Società di Trasformazione Urbana «la facoltà di proposta di uno strumento di pianificazione attuativa, finalizzato anche ad individuare nel dettaglio le aree oggetto dell'intervento di riqualificazione» (p.11), si discostano dai principi individuati dal d.lgs. n. 267 del 2000, preordinati a circoscrivere l'ambito delle attività delle società all'esecuzione delle scelte comunali già effettuate in sede di regolamentazione dell'assetto generale del territorio. La stessa giurisprudenza amministrativa (si veda TAR CAMPANIA - SALERNO, sez. II, 16 giugno 2005, n. 402, nota di M.C. D'ARIENZO, *La società di trasformazione urbana: uno strumento ordinario di governo del territorio fondato sulla stabile collaborazione tra p.a. ed imprenditori privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 205-18) riconosce l'attività della Società di Trasformazione Urbana quale strumento attuativo di previsioni urbanistiche già in vigore; tuttavia, alla

di quartiere³⁰⁸ e i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo del territorio³⁰⁹, si coglie come, per il perseguimento dell'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vivibilità delle città, da una parte, vi sia stata l'esigenza di modificare, fintanto da rivoluzionarlo, lo strumentario giuridico urbanistico, ancorato fino a quel momento al Piano regolatore generale, spesso rimasto inattuato e per questo definito solo «grande disegno colorato»³¹⁰; mentre, dall'altra parte, si sia dovuta integrare l'urbanistica di nuovi contenuti, essendo ormai considerata una materia deputata a farsi carico di ulteriori interessi, di ordine economico, sociale ma soprattutto ambientale.

2. Il programma di recupero e l'attenzione al patrimonio edilizio esistente

Con la legge del 5 agosto 1978, n. 457, rubricata “Norme per l'edilizia residenziale”³¹¹, l'ordinamento nazionale si è dotato di uno strumento urbanistico orientato a frenare l'espansione della città, e, dunque, al contrario, volto a promuovere sia il «recupero degli immobili, dei complessi edilizi»³¹², attraverso il ricorso ad «interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione»³¹³ del patrimonio edilizio esistente³¹⁴, sia il recupero di isolati ed aree, mediante «interventi di ristrutturazione urbanistica»³¹⁵, caratterizzati da degrado.

stessa Società, già costituita, potrebbe essere demandato il compito aggiuntivo di predisporre delle linee progettuali dell'intervento chiamata a realizzare, nonché quello di definire una serie di parametri urbanistici relativi all'utilizzo del territorio, nell'ambito della redazione di un piano esecutivo. Quest'ultimo, però, prima di poter essere attuato, dovrebbe essere oggetto di specifiche deliberazioni ed approvato da parte dell'Ente locale, seguendo il normale iter degli strumenti urbanistici.

³⁰⁵ Cfr. art. 16 legge 17 febbraio 1992, n. 179, “Norme per l'edilizia residenziale pubblica”.

³⁰⁶ Cfr. art. 11 d. l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazione, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, “Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia”.

³⁰⁷ Cfr. d.m. LL. PP. del 21 dicembre 1994.

³⁰⁸ Cfr. d.m. 22 ottobre 1997.

³⁰⁹ Cfr. d.m. 8 ottobre 1998 e s.m.i.

³¹⁰ Così lo ha definito V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - speciale*, vol. IV, op. cit., p. 3345.

³¹¹ Pubblicata in G.U. n. 231 del 19 agosto 1978.

³¹² Cfr. art. 28, c. 1, l. n. 457 del 1978.

³¹³ Cfr. art. 27, c. 1, l. n. 457 del 1978.

³¹⁴ Per E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 40-2, il Piano di recupero rappresenta un maturato impegno del legislatore statale nella direzione del recupero dell'esistente, impegno quest'ultimo che sembrerebbe già assunto con l'adozione del d.m. n. 1444 del 1968, allorché alle norme poste per l'organizzazione del territorio funzionali al suo

Attraverso la formazione del Piano di recupero³¹⁶, la cui proposta può essere avanzata anche dai privati proprietari³¹⁷ degli immobili ubicati nelle zone individuate come degradate dallo strumento di pianificazione generale³¹⁸, pertanto, possono essere previsti specifici interventi su singoli compendi immobiliari, laddove questi siano limitati al recupero edilizio³¹⁹, e, in generale, siano finalizzati a garantire una loro migliore fruizione. Inoltre, tale piano può prevedere anche il recupero di opere di minore consistenza rispetto a quelle di vero e proprio consolidamento statico, sempre che esso sia finalizzato alla conservazione, al risanamento³²⁰ e, dunque, ad una migliore utilizzazione dell'immobile interessato³²¹.

Il Piano di recupero, tuttavia, assolve anche a «funzioni e finalità precipuamente urbanistiche»³²² e, pertanto, può prevedere l'insediamento di nuove funzioni e, in particolare, anche la sostituzione del tessuto urbanistico esistente, ovvero la sua ridefinizione, «in relazione agli spazi e alle opere pubbliche esistenti o da programmare per le esigenze della collettività»³²³. Questi interventi di ristrutturazione urbanistica, che comportano una sostituzione dell'esistente tessuto urbanistico edilizio con altro diverso³²⁴, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, ovvero con la

insediamento abitativo sono state affiancate quelle dirette al recupero degli insediamenti abitativi, attraverso un loro dimensionamento adeguato al nuovo schema di abitabilità.

³¹⁵ Cfr. art. 28, c. 1, l. n. 457 del 1978.

³¹⁶ Per un approfondimento si rimanda a S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1982, pp. 235-78.

³¹⁷ Così all'art. 30, l. n. 457 del 1978.

³¹⁸ Cfr. art. 27, c. 2, l. n. 457 del 1978, che prevede, per i comuni ancora non dotati di p.r.g., di individuare tali zone con una deliberazione del consiglio comunale.

³¹⁹ Per il CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 28 maggio 1988, n. 468, è da ritenersi legittima la limitazione dell'intervento a singoli compendi immobiliari, nel caso in cui il piano riguardi il mero recupero edilizio, ma resta l'obbligo, in capo alle amministrazioni locali, di esplicitare adeguatamente l'interesse pubblico alla realizzazione del piano in rapporto alle strutture edilizie già esistenti. In senso conforme cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 10 aprile 2000, n. 2336.

³²⁰ In queste nozioni vi rientra anche il ripristino funzionale dell'immobile; cfr. T.A.R. SICILIA- CATANIA, sez. II, 10 aprile 2014, n. 1055.

³²¹ In questo senso CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 27 febbraio 1996, n. 181; T.A.R. LAZIO- ROMA, sez. II, 26 novembre 1990, n. 2118.

³²² Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 10 aprile 2000, n. 2336.

³²³ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 28 maggio 1988, n. 468; Id, 3 febbraio 1996, n. 96.

³²⁴ Per F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell'edilizia degradata*, in *Rivista del Notariato*, 2005, pp. 98-9, è in queste attività che si deve individuare il discrimine tra il recupero edilizio e la ristrutturazione urbanistica, quest'ultima orientata a fornire un nuovo assetto urbanistico della zona. Tuttavia, questo nuovo assetto urbanistico non può tradursi nella previsione e realizzazione di un numero di abitazioni del tutto sproporzionato; cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 3 aprile 2001, n. 1913.

modificazione del disegno dei lotti, degli isolati ed anche della rete stradale, sono però inibiti nei centri storici di quei comuni sprovvisti di Piano regolatore generale³²⁵.

L'aspetto che maggiormente legittima la possibilità di intervenire in determinate zone, facendo ricorso a quegli interventi disciplinati all'art. 34³²⁶, è la condizione di degrado in cui versano le stesse aree, ovvero gli immobili ivi presenti. Da ciò deriva che, non può considerarsi legittimo un Piano di recupero che, in sostanziale sostituzione del Piano particolareggiato, riguarda un'area quasi completamente inediticata, ovvero immobili non degradati³²⁷.

Sotto il profilo dell'efficacia giuridica, ai sensi dell'art. 28, c. 4, il Piano di recupero è uno strumento equivalente al Piano particolareggiato³²⁸, in quanto strumento con finalità attuative; tuttavia, da quest'ultimo se ne differenzia non solo perché il primo è finalizzato al mero recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente³²⁹, ma anche perché esso deve adattare alle esigenze attuali il tessuto urbanistico esistente³³⁰. Le amministrazioni locali, pertanto, nell'approvare la proposta di piano, sono chiamate a valutare la compatibilità del tessuto urbanistico preesistente con le nuove esigenze urbanistiche e, di conseguenza, darne debito atto³³¹. Rispetto al Piano particolareggiato, dunque, quello di recupero è uno strumento più complesso.

Allo strumento urbanistico disciplinato all'art. 28 della l. n. 457 del 1978, inoltre, non si deve riconoscere un carattere programmatico, bensì esecutivo.

³²⁵ Per CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3557, tali interventi di ristrutturazione urbanistica sono ammissibili nei centri storici soltanto allorché gli stessi agglomerati, sprovvisti di valore storico e artistico, in concreto non esistano più.

³²⁶ L'articolo è stato abrogato, ma la disposizione ivi contenuta è confluita nell'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

³²⁷ Con la pronuncia TAR LAZIO- ROMA, sez. II, 23 dicembre 1991, n. 1979, riconoscendo i Piani di recupero quali strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo, con medesimi effetti di quelli particolareggiati, si riconosceva tra i due strumenti un rapporto di equiordinazione e, dunque, alla stessa amministrazione comunale si riconosceva la possibilità di utilizzarli alternativamente. È con le pronunce CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 27 febbraio 1996, n. 181; ID, 31 maggio 1999, n. 925, che si definiscono più nel dettaglio quali sono le condizioni che ammettono l'adozione di un Piano di recupero.

³²⁸ Poiché al Piano di recupero si applica la stessa disciplina statale prevista per i Piani particolareggiati, per ciò che concerne la notifica individuale, si deve far riferimento a quanto disposto dall'attuale art. 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ossia essa deve interessare soltanto i proprietari di immobili direttamente incisi dalla disciplina del Piano di recupero; cfr. CONSIGLIO DI STATO, 29 dicembre 2010, n. 9537.

³²⁹ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 30 luglio 1993, n. 812; TAR LOMBARDIA- MILANO, sez. II, 9 novembre 2012, n. 2730; TAR SICILIA- CATANIA, sez. II, 10 aprile 2014, n. 1055.

³³⁰ CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 10 aprile 2000, n. 2336.

³³¹ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 28 maggio 1988, n. 468; ID, 10 aprile 2000, n. 2336.

Rispetto al Piano regolatore generale, il Piano di recupero si pone ad un livello gerarchicamente subordinato. Ne consegue che questo strumento attuativo non può contenere disposizioni difformi da quelle contenute nell'atto di pianificazione generale³³² e, anzi, laddove un'amministrazione proceda all'approvazione di un nuovo Piano regolatore generale, è addirittura legittima la sospensione del procedimento di adozione di un Piano di recupero, se con il primo si è proceduto ad introdurre delle modifiche incompatibili con il secondo³³³.

E a suffragare l'ipotesi secondo cui le disposizioni previste nel Piano di recupero possono derogare a quanto previsto dallo strumento di pianificazione urbanistica generale non può concorrere neppure la disposizione contenuta all'art. 31, comma 2, dal momento che una giurisprudenza risalente ha stabilito che il contenuto dello stesso articolo «è volto a rendere omogenei nei nuovi ordinamenti comunali i concetti di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica»³³⁴. Pertanto, la suddetta disposizione non stabilisce alcuna generalizzata possibilità per i Piani di recupero di derogare alle previsioni sovraordinate, restando questi strumenti attuativi³³⁵.

Nonostante il Piano di recupero presentasse già alcuni elementi che poi andranno a caratterizzare i programmi complessi, ossia il *favor* nei confronti del recupero per il patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, a questo strumento le autorità comunali hanno fatto uno scarso ricorso³³⁶.

I motivi alla base di questa bassa incidenza sullo strumentario urbanistico comunale sono di diversa natura, attengono tanto alla natura giuridica del Piano stesso, quanto al

³³² Per F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell'edilizia degradata*, in *Rivista del Notariato*, 2005, pp. 104-6, la progettazione contenuta nei Piani di recupero, relativa ai soli immobili e agli spazi degradati, si potrebbe porre rispetto al Piano regolatore generale come piano in variante, non rendendo del tutto pacifica la classificazione di questo quale strumento esecutivo. Tuttavia, a confermare la possibilità di ricondurlo in quest'ultima categoria concorre la previsione secondo cui ogni Piano di recupero debba precisare tutti gli elementi di dettaglio, che solitamente sono contenuti nei piani esecutivi di secondo livello.

³³³ In questo senso CONSIGLIO DI STATO, sez. II, parere 10 maggio 1995, n. 3084.

³³⁴ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 20 novembre 1989, n. 749.

³³⁵ E in quanto tali assoggettati anche alla verifica degli standards; cfr. TAR LIGURIA, 2 febbraio 1985, n. 31.

³³⁶ Per M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., p. 154, il Piano di recupero ha funzionato efficacemente solo in limitate e circoscritte circostanze, come nel caso della ricostruzione nelle zone terremotate.

profilo procedurale, nonché quello economico. Anzitutto, è stata criticata³³⁷ la decisione da parte del legislatore di concepire tale piano “innovativo” quale strumento subordinato al Piano regolatore generale; spetta a quest’ultimo la perimetrazione delle zone degradate e, dunque, l’identificazione degli immobili e degli spazi caratterizzati da degrado sui quali intervenire. Tuttavia, prima di procedere alla perimetrazione, in una fase istruttoria, l’autorità comunale è chiamata ad individuare tali zone e ad adottare un atto di individuazione³³⁸, che costituisce un presupposto giuridico per l’adozione del Piano.

Una volta approvato il Piano di recupero con deliberazione del consiglio comunale, gli interventi ivi previsti e disciplinati possono essere attuati o da soggetti privati, proprietari singoli o riuniti in consorzio, ovvero, in determinati casi, direttamente dai comuni. È relativamente al coinvolgimento dei privati che si possono cogliere altre due ragioni della scarsa incidenza del Piano in questione sulla pianificazione comunale. Da una parte, infatti, questo coinvolgimento comporta una ricerca del consenso molto gravosa; dall’altra, anche la mancata previsione di finanziamenti pubblici, almeno per la realizzazione delle opere di interesse collettivo, ha scoraggiato il ricorso a tale strumento di pianificazione.

Altri punti di debolezza possono essere rinvenuti nella limitata estensione spaziale in cui possono essere ammessi gli interventi di recupero, ovvero nelle altrettante limitate finalità perseguire con tali attività, ancorate al mero recupero delle funzionalità abitative esistenti.

Quanto da ultimo affermato permette di sostenere la tesi secondo la quale i vari programmi complessi, introdotti negli anni seguenti nell’ordinamento nazionale, si fanno portatori di un nuovo modo di concepire la realtà urbana e i problemi che la interessano. Essi rappresentano la risposta giuridica alle istanze di cui si fa portavoce l’opinione pubblica, sempre più sensibile a determinati temi, come quello ambientale,

³³⁷ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, op. cit., pp. 38-9; ID, *La riconversione urbana: dallo straordinario all’ordinario. Problemi aperti nell’urbanistica consensuale*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 70/2001, pp. 209-10; M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., pp. 153-4.

³³⁸ Si rimanda a F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell’edilizia degradata*, cit., pp. 99-101, per la natura giuridica da riconoscere a tale atto, nei confronti della quale ancora non è stata assunta una posizione unanime. Si oscilla, infatti, tra “atto di accertamento costitutivo”, “atto di riconoscimento dichiarativo di situazioni giuridiche preesistenti” e “atto di manifestazione di volontà”.

ma anche sociale, che necessitano di essere tutelati e di fronte ai quali il Piano di recupero si rivela inadatto.

3. I programmi urbanistici complessi: inquadramento normativo e caratteri generali

3.1. L'archetipo dei programmi complessi: i Programmi integrati d'intervento

È per le suddette ragioni che il legislatore nazionale³³⁹ introduce, con la legge 17 febbraio 1992, n. 179, “Norme per l’edilizia residenziale pubblica”, all’art. 16, un «nuovo strumento di programmazione territoriale»³⁴⁰, ossia i c.d. Programmi integrati di intervento³⁴¹.

I Programmi integrati di intervento rappresentano l’archetipo di tutti i programmi complessi, poiché l’art. 16, comma primo, indica quali sono gli elementi caratterizzanti;

³³⁹ Con la nota sentenza CORTE COSTITUZIONALE, 19 ottobre 1992, n. 393, è stata riconosciuta la competenza statale a legiferare in materia di interventi programmatici destinati ad operare su tutto il territorio nazionale e a fissare le linee essenziali e gli elementi caratteristici di una nuova figura, com’era quella sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale. Tale normativa, infatti, nelle parti mantenute in vigore, ossia non affette da alcun vizio di legittimità costituzionale, come invece sono stati dichiarati i commi 3, 4, 5, 6 e 7, dell’art. 16 l. n. 179 del 1992, è da ritenere normativa di principio. In quanto tale, quindi, ai sensi dell’art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977, è attribuita allo Stato, nell’esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, l’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all’articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, alla tutela ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa del suolo. Per un commento alla sentenza citata si rimanda a D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell’amministrazione*; R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 919-37; pp. 937-47.

³⁴⁰ Così CORTE COSTITUZIONALE, 19 ottobre 1992, n. 393.

³⁴¹ Sull’argomento oltre a D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell’amministrazione*, cit., si rimanda tra ex pluris a S. CAMPANA, *I programmi integrati di intervento nella legge di riforma dell’edilizia residenziale pubblica. Legge 17 febbraio 1992, n. 179*, in *Comuni d’Italia*, 1992, pp. 1417-34, laddove l’A. analizza tuttavia quella che era la disciplina originaria concernente i Programmi integrati di intervento, prima dunque che intervenisse quello che S. VILLAMENA, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 247-57, definisce «intervento ortopedico della Corte costituzionale» (p. 248); A. PERINI, *I programmi integrati d’intervento: da modello statale alla disciplina regionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2001, pp. 449-508; A. CHIERICHETTI, *Riquadificazione urbana e pianificazione urbanistica*, cit., pp. 102-04; ID, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2002, pp. 281-321; A. ALBAMONTE, *La concessione edilizia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 16-9; C. FERRAZZI, *I programmi integrati d’intervento*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, op. cit., pp. 241-82; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazioni e rapporti*, 6° ed., op. cit., pp. 179-82.

questi, di fatto, si possono ritrovare, in termini più o meno specifici nei diversi istituti che si andranno a considerare nei paragrafi seguenti.

Considerati assimilabili³⁴² ai Piani di recupero ex art. 28 l. n. 457 del 1978, gli elementi che differenziano i Programmi integrati di intervento da questi ultimi sono maggiori rispetto a quelli che li accomunano³⁴³.

Anzitutto, è diversa la ripercussione che gli interventi previsti in questo nuovo strumento hanno sulla riorganizzazione urbana; infatti, rispetto al mero recupero edilizio ed urbanistico del patrimonio esistente, i Programmi in esame integrano diverse tipologie di intervento, che possono incidere anche sulle stesse opere di urbanizzazione e sulla dotazione di standard urbanistici³⁴⁴, da realizzarsi in zone in tutto o in parte edificate o, addirittura, da destinare a nuova edificazione, al fine di perseguire una loro riqualificazione sia in termini urbanistico-edilizi, sia in quelli ambientali.

Già da queste prime indicazioni si colgono quali sono gli aspetti peculiari dei nuovi Programmi; per ciò che concerne la dimensione spaziale, innanzitutto, la norma, al comma secondo, ammette la possibilità di realizzare tali interventi non solo in zone interessate da degrado, ma anche in quelle destinate a nuova edificazione. Come osservato dalla dottrina³⁴⁵, l'ampliamento della dimensione spaziale è la conseguenza logico-naturale della polivalenza funzionale che caratterizza lo strumento in esame³⁴⁶. Da tale aspetto, al quale va aggiunta l'integrazione delle diverse tipologie di intervento,

³⁴² Cfr. M.C. D'ARIENZO, *La società di trasformazione urbana: uno strumento ordinario di governo del territorio fondato sulla stabile collaborazione tra P.A. ed imprenditori privati*, cit., p. 207.

³⁴³ La stessa l.r. Lombardia 4 luglio 1986, n. 22, "Promozione dei Programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente", che ha introdotto, in anticipo rispetto al legislatore statale, l'istituto dei Programmi integrati, sebbene li considerasse assimilabili ai Piani di recupero, li riconosceva anche quali strumenti in grado di apportare delle variazioni al Piano regolatore generale, affinché fosse possibile la loro attuazione.

³⁴⁴ Cfr. TAR LOMBARDIA- MILANO, sez. II, 15 ottobre 2002, n. 3943.

³⁴⁵ Cfr. S. CAMPANA, *I programmi integrati di intervento nella legge di riforma dell'edilizia residenziale pubblica. Legge 17 febbraio 1992, n. 179*, cit., pp. 1432-3.

³⁴⁶ Per una maggiore chiarezza sembra utile riportare i primi due commi dell'art. 16, l. n. 179 del 1978: «1. 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.

2. 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».

ne deriva che con il Programma integrato si supera il concetto di zona urbana monofunzionale ed il modo di pianificare le città³⁴⁷.

Tuttavia, da una parte, l'estensione dell'ambito di riferimento, che ha fatto ipotizzare che la finalità effettivamente perseguita dalla normativa fosse quella di realizzare nuovi insediamenti³⁴⁸, dall'altra, la polifunzionalità del Programma a cui va aggiunta la scelta del legislatore statale di non precisare i limiti della sua operatività³⁴⁹, hanno permesso alle parti di far ricorso ai Programmi integrati d'intervento - strumenti di «estrema flessibilità e duttilità»³⁵⁰-, per fini volti a trasformare³⁵¹, ovvero sanare le condizioni di abusivismo di alcune zone urbane³⁵² piuttosto che per riqualificarle³⁵³.

Eppure, malgrado i Programmi di intervento siano da intendere quali strumenti di gestione dell'attività di trasformazione del territorio³⁵⁴ e alle amministrazioni locali sia riconosciuta un'ampia discrezionalità circa le aree urbane da assoggettare a tali interventi³⁵⁵, essi sono comunque degli istituti speciali³⁵⁶, che devono pertanto mirare a riqualificare i contesti urbanistico edilizi, anche sotto il profilo della tutela ambientale.

Per quanto riguarda la natura giuridica del Programma integrato d'intervento è all'attività giurisprudenziale che bisogna far riferimento, essendo stato silente, anche in questo caso, il legislatore statale. Definito quale «nuovo strumento di programmazione

³⁴⁷ Sul punto si tornerà al paragrafo 4.

³⁴⁸ Cfr. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, op. cit., p. 683.

³⁴⁹ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 19 ottobre 1992, n. 393, rileva che l'obiettivo polifunzionale è riconducibile alle categorie dell'urbanistica, dell'edilizia e dell'ambiente, anche se non appaiono del tutto precisi i limiti di operatività, né di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione generali e settoriali.

³⁵⁰ Così CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2985.

³⁵¹ Cfr. TAR LOMBARDIA- BRESCIA, sez. I, 28 giugno 2011, n. 959.

³⁵² Per questo fine va ricordato che il legislatore statale ha introdotto agli artt. 29 e 30 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie", una disciplina in grado di agire in variante al Piano regolatore general, al fine di recuperare gli insediamenti abusivamente realizzati.

³⁵³ Autori come S. VILLAMENA, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, op. cit., pp. 255-6, hanno individuato una serie di principi volti a determinare la "legittimità" degli interventi previsti nei Programmi integrati; in particolare, per l'A., quello che maggiormente limita la possibilità per tale strumento di derogare alle finalità per le quali è stato introdotto nell'ordinamento è rappresentato dal "principio di pertinenza", ossia è nella stessa area oggetto di riqualificazione che i privati sopportano e beneficiano degli effetti del Programma integrato d'intervento.

³⁵⁴ Cfr. da ultimo CONSIGLIO DI STATO, sez. II, 13 giugno 2019, n. 3965.

³⁵⁵ Cfr. T.A.R. CAMPANIA- NAPOLI, sez. IV, 01 dicembre 2004, n. 16904.

³⁵⁶ Così T.A.R. PUGLIA- BARI, sez. II, 18 giugno 1999, n. 417.

territoriale»³⁵⁷, ovvero come strumento urbanistico di secondo livello, viene peraltro riconosciuto quale figura peculiare in questo panorama, in quanto connotato da particolari proprie finalità rispetto a tutti gli altri strumenti urbanistici attuativi³⁵⁸, tanto da sembrare riduttiva addirittura la sua collocazione tra questi ultimi³⁵⁹. Ne consegue che il Programma integrato d'intervento è da intendersi quale strumento che «può assumere, allo stesso tempo, valenza programmatica e attuativa»³⁶⁰.

È quest'ultima caratteristica che ha permesso di poter denominare tale modo di fare urbanistica “per progetti”. Gli interventi, così come le aree su cui intervenire, non sono previsti in un quadro di riferimento generale, rappresentato appunto dal Piano regolatore comunale, ma vengono decisi consensualmente dall'amministrazione locale e dai soggetti privati, che, infatti, «singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra loro» possono presentare al comune le proposte di Programmi integrati.

Quanto finora detto permette di sviluppare due ordini di ragionamento, il primo concerne il rapporto tra i soggetti pubblici e quelli privati, mentre il secondo investe il rapporto tra l'innovativo strumento di pianificazione e quello urbanistico generale di competenza comunale.

Per quanto riguarda il primo profilo, dunque, si coglie il passaggio da un'urbanistica autoritaria e dirigistica, decisa dalle sole amministrazioni pubbliche, ad un'urbanistica consensuale, ossia definita con il concorso dei soggetti privati interessati. In questo senso, le parti sono poste in una posizione formalmente equiparata. Gli operatori privati, infatti, chiamati a partecipare alla realizzazione degli interventi anche dal punto di vista economico, attraverso l'impiego delle proprie risorse finanziarie, in concorso con quelle pubbliche, non possono restare in una posizione di passività rispetto alle scelte dell'amministrazione pubblica. Allo stesso tempo, quest'ultima non è chiamata ad assecondare irrazionalmente le istanze dei privati, dovendosi comunque garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico. Tuttavia, la possibilità per le amministrazioni locali di poter dare attuazione agli interventi previsti, senza dover attendere tempi

³⁵⁷ Così CORTE COSTITUZIONALE, 19 ottobre 1992, n. 393.

³⁵⁸ Cfr. TAR LAZIO- ROMA, sez. II-*bis*, 27 gennaio 2010, n. 1059.

³⁵⁹ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 27 luglio 1995, n. 408.

³⁶⁰ *Ibidem*; in senso conforme anche la giurisprudenza amministrativa, cfr. TAR LAZIO- ROMA, sez. I, 2 novembre 1994, n. 1675; TAR EMILIA-ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 15 ottobre 2002, n. 3943.

lunghe e riscontrare l'opposizione dei privati espropriati, non sempre ha permesso il perseguimento dell'interesse pubblico, finendo per connotare tali pratiche di concertazione urbanistica in termini negativi³⁶¹.

Rimane infine da considerare il rapporto tra Programmi integrati di intervento e Piano regolatore generale. Come si può ben dedurre da quanto finora detto, il Programma integrato, a differenza del Piano di recupero ex art. 28, l. n. 457 del 1978, non rimane ancorato al rispetto delle previsioni contenute nello strumento urbanistico generale, ma si pone come un suo superamento. Con la sentenza della Corte costituzionale, n. 393 del 1992, è venuta meno la disposizione (ex art. 16, c. 4, l. n. 179 del 1992) che prevedeva espressamente la possibilità per il Programma integrato d'intervento di derogare al Piano regolatore, agendo in variante a quest'ultimo. Tuttavia, come rilevabile sia dal complesso normativo regionale, che negli anni successivi ha provveduto a disciplinare nel dettaglio tale istituto³⁶², sia da una costante giurisprudenza³⁶³, il Programma integrato d'intervento è inteso quale strumento che ben può derogare alle previsioni generali, contribuendo ad accelerare il processo del tramonto del mito del piano³⁶⁴, e dare attuazione effettiva agli interventi ivi previsti.

³⁶¹ Cfr. R. GALLIA, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, cit., p. 1147.

³⁶² Di seguito un elenco delle prime leggi regionali che hanno provveduto a disciplinare l'istituto del Programma integrato d'intervento: l.r. Abruzzo 12 aprile 1983, "Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo", art. 30-bis, introdotto dall'art. 2 della l.r. n. 70 del 1995; l.r. Basilicata 11 agosto 1999, n. 23, "Tutela, governo ed uso del territorio", art. 18; l.r. Campania 19 febbraio 1996, n. 3, "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione delle legge 17 febbraio 1992, n.179"; l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", art. 31; l.r. Lazio 26 giugno 1997, n. 22, "Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione"; l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio", art. 87 ss., la normativa ha abrogato la l.r. n. 9 del 1999, "Disciplina dei programmi integrati di intervento"; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 16, "Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate"; l.r. Piemonte 9 aprile 1996, n. 18, "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179"; l.r. Puglia 27 luglio 2001, n. 20, "Norme generali di governo e uso del territorio", art. 15; l.r. Sardegna 29 aprile 1994, n. 16, "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale, in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179"; l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, "Norme per il governo del territorio", art. 74; l.r. Veneto n. 23 del 1999, successivamente abrogata dalla l.r. 23 aprile 2004, n. 11, "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", art. 19 ss.; l.r. Umbria 11 aprile 1997, n. 13, "Norme in materia di riqualificazione urbana".

³⁶³ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 17 dicembre 1997, n. 404; TAR EMILIA-ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; TAR LAZIO- ROMA, sez. II-bis, 27 gennaio 2010, n. 1059.

³⁶⁴ Cfr. T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., op. cit., p. 228. Sulla crisi del piano regolatore e la fine del suo

3.2. Il programma di recupero urbano ed il suo collocamento tra gli strumenti di riconversione urbana

Il d. l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazione, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, “Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia”, all’art. 11, ha introdotto il Programma di recupero urbano, figura la cui collocazione tra quegli strumenti di riconversione urbana, a cui indubbiamente possono essere ricondotti quelli che nei paragrafi successivi si analizzeranno, non è condivisa da parte di un’autorevole dottrina³⁶⁵. Per Urbani e Civitarese Matteucci, infatti, il Programma di recupero urbano non è uno strumento assimilabile ai Programmi integrati d’intervento, poiché esso «non è finalizzato ad incidere sul tessuto urbanistico»³⁶⁶ e, dunque, sarebbe piuttosto da considerare quale progetto edilizio, esteso a talune minori opere di urbanizzazione³⁶⁷.

Tuttavia, ai fini della presente ricerca, il Programma di recupero è ricompreso tra questi strumenti di riconversione urbana, dal momento che, sebbene tale atto sia «necessariamente a servizio *prevalente* [corsivo aggiunto] del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata»³⁶⁸, non è del tutto corretto ritenere che gli interventi previsti ed attuati tramite la sua conclusione siano destinati a non produrre effetti sul tessuto urbanistico, arrivando questi addirittura a produrre degli effetti anche sul piano sociale³⁶⁹, nonché ambientale ed economico.

Chiarito il motivo per il quale si è inteso considerare i Programmi di recupero in questa fase e, dunque, non considerarli quale versione aggiornata del Piano di recupero (ex art. 28, l. n. 457 del 1978), con l’art. 11 l. n. 493 del 1993, il legislatore statale ha

mito si rimanda in particolare a P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, pp. 432-5.

³⁶⁵ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazioni e rapporti*, 6° ed., op. cit., pp. 167-8.

³⁶⁶ *Ivi*, p. 167.

³⁶⁷ Sono dunque considerati quali piani di terzo livello.

³⁶⁸ Così M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., p. 177.

³⁶⁹ Per la stessa M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., p. 180, i Programmi di recupero urbano presentano una forte componente sociale; tra i parametri fondamentali individuati per la definizione dei contesti di priorità di intervento, infatti, viene ricompreso il “livello di tensione e di degrado sociale” riscontrabile. Le operazioni per recuperare tali ambiti, di conseguenza, vengono organizzate su due livelli, sia su scala di quartiere che su quella urbana; nel primo caso, gli interventi sono orientati a migliorare, in particolare, le condizioni di vita civile, mentre nel secondo, essi sono finalizzati a reintegrare gli insediamenti pubblici in un contesto urbano più ampio.

introdotto una nuova figura di strumenti complessi di programmazione territoriale, a fini determinati e con oggetti predefiniti³⁷⁰, la cui disciplina più dettagliata è rimessa a due decreti ministeriali, adottati il 1° dicembre 1994³⁷¹.

Attraverso il ricorso ai Programmi di recupero urbano, l'ordinamento si è dotato di strumenti potenzialmente idonei a risolvere alcuni dei maggiori problemi afferenti al Paese, ossia la carenza di opere infrastrutturali, ovvero di opere di urbanizzazione, sia primarie che secondarie. Questi, infatti, prevedono e coordinano un insieme sistematico di opere finalizzate a realizzare, mantenere e, laddove necessario, ammodernare le opere di urbanizzazione primarie e secondarie, con una speciale attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete³⁷². Gli interventi di recupero urbano possono anche sostanzarsi nell'edificazione di completamento, ovvero di integrazione dei complessi urbanistici esistenti. Inoltre, mediante i Programmi di recupero urbano, possono essere inseriti anche elementi di arredo urbano, ossia possono essere previsti degli interventi di tutela dell'ambiente urbano³⁷³.

Nel complesso, dunque, anche le opere che costituiscono lo strumento in esame mirano, come i Programmi integrati d'intervento, a riqualificare dal punto di vista edilizio, urbanistico e ambientale le aree urbane sulle quali intervengono³⁷⁴.

Dal punto di vista procedurale, i Programmi di recupero urbano sono proposti al comune sia da soggetti pubblici sia da quelli privati, associati tra loro. I soggetti privati che possono proporre tali programmi sono specificati nel d.m. 1° dicembre 1994 (G.U.

³⁷⁰ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, parere 5 febbraio 2003, n. 2465/2002, con nota di G. LEONE, A. L. TARASCO, *Spunti ricostruttivi in tema di programmi di intervento, piani e programmi di recupero*, in *Foro amministrativo CDS (II)*, 2003, pp. 1149-54.

³⁷¹ D.m. LL.PP., 1° dicembre 1994, "Programmi di recupero urbano – Modalità e criteri generali per la concessione dei contributi, per l'individuazione delle zone urbane interessate e per la determinazione delle tipologie di intervento", pubblicato in G.U. 12 dicembre 1994, n. 289 ; D.m. 1° dicembre 1994, "Realizzazione dei Programmi di recupero urbano ai sensi dell'art. 11, c. 5, del d. l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, nella l. 4 dicembre 1993, n. 493", pubblicato in G.U. 13 dicembre 1994, n. 290.

³⁷² Cfr. Legge n. 493 del 1993, art. 11, comma 2.

³⁷³ Su tale posizione si pone F. CANGELLI, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 145-6, spec. nota 65, che evidenzia come comunque tale tutela sia da intendere in senso lato.

³⁷⁴ Cfr. D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 290 del 1994), paragrafo 11, punto 11.5, laddove si prevede che il comune, nel valutare gli interventi proposti, debba valutare quanto questi possano rispondere alle finalità di riqualificazione edilizia, urbanistica ed ambientale.

n. 290 del 13 dicembre 1994), al paragrafo 6, punto 6.3³⁷⁵; essi devono soddisfare dei requisiti di natura tecnico-organizzativa, economico-finanziaria e morale³⁷⁶, ma l'elemento che li legittima a procedere come proponenti dipende dal fatto se gli immobili o le aree su cui intervenire rientrano nella loro disponibilità³⁷⁷. Nel caso invece in cui tali interventi siano da realizzare in ambiti di insediamenti di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale, prima di procedere alla presentazione della proposta, deve essere conclusa tra le parti un'apposita convenzione³⁷⁸. I Programmi di recupero urbano non sono soltanto di istanza privata, ma possono essere proposti anche da soggetti pubblici³⁷⁹, ovvero dallo stesso comune.

I Programmi si realizzano sulla base di una proposta caratterizzata dall'unitarietà, che vuol dire da una parte «integrazione organica delle diverse zone urbane di intervento»³⁸⁰ e, dall'altra, «correlazione tra le diverse tipologie di intervento»³⁸¹.

Sui contenuti della proposta si è espressa la giurisprudenza amministrativa³⁸², la quale ha affermato che già in sede di predisposizione del progetto, anche se di iniziativa comunale, nella proposta devono essere identificati gli interventi a carico sia della parte pubblica che di quella privata, non essendo sufficiente indicare soltanto la percentuale di incidenza economico-finanziaria del privato. Infatti, anche per la realizzazione delle opere di recupero urbano è richiesto il concorso delle finanze economico-finanziarie.

Rispetto ai Programmi integrati d'intervento, nella disciplina dei Programmi di recupero urbano è possibile cogliere una dimensione consensuale maggiore³⁸³, dal

³⁷⁵ Cfr. D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 290 del 1994), paragrafo 6, punto 6.3: «I soggetti privati che possono presentare proposte di programma di recupero urbano sono: le imprese di costruzione, le cooperative di produzione e lavoro, le cooperative di abitazione [...]».

³⁷⁶ Ai sensi del D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 290 del 1994), paragrafo 7, punto 7.1.

³⁷⁷ Cfr. D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 290 del 1994), paragrafo 6, punto 6.3.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ Cfr. D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 290 del 1994), paragrafo 6, punto 6.1: «I soggetti pubblici, che possono presentare proposte di programma di recupero urbano ai comuni, sono lo IACP e le altre amministrazioni pubbliche, statali o locali, proprietarie degli immobili oggetto di intervento. Tali soggetti possono formulare proposte sole se accompagnate da atto d'obbligo del soggetto privato che si impegna a partecipare al programma».

³⁸⁰ Cfr. D.M. 1° dicembre 1994 (G.U. n. 289 del 1994), art. 2, comma 1, lett. a).

³⁸¹ Cfr. Legge n. 493 del 1993, art. 11, comma 2.

³⁸² Si veda TAR PUGLIA- BARI, sez. I, 30 maggio 2001, n. 1986.

³⁸³ *Ibidem*, laddove si afferma che: «[...] Ai fini della sua approvazione, deve essere promossa la conclusione di un accordo di programma. Tale assunto difensivo, che vale a collocare anche il tema dei PRU nell'ambito, dagli incerti confini, della c.d. urbanistica contrattata o consensuale, impone peraltro un'attenta enucleazione del ruolo dell'accordo di programma nel sistema prefigurato dalla legge, oltre che dalle fonti secondarie applicabili alla fattispecie in esame [...]».

momento che per la loro approvazione deve essere promossa la conclusione di un accordo di programma³⁸⁴.

L'accordo di programma³⁸⁵ ricopre un ruolo di fondamentale importanza per quanto concerne la possibilità del Programma di recupero di derogare alle previsioni del Piano regolatore generale, dal momento che esso stabilisce che il mancato rispetto dei termini per l'avvio dei lavori comporta l'automatica inefficacia dell'eventuale variante alle previsioni urbanistiche generali, prevista con l'atto stesso³⁸⁶.

Con l'introduzione di quest'ultimo strumento, l'intento del legislatore è stato quello di "depotenziare" la possibilità per le parti del Programma di operare liberamente in variante al Piano regolatore, riportando gli interventi pattuiti entro una cornice di riferimento, che ha visto per la sua definizione la partecipazione di più soggetti pubblici competenti territorialmente.

3.3. Gli "speciali" Programmi d'intervento: i Programmi di riqualificazione urbana

Procedendo la rassegna in ordine cronologico, piuttosto che secondo il criterio *genus-species* che vorrebbe presi in considerazione dopo i Programmi di recupero urbano i c.d. Contratti di quartiere, il nuovo "strumento" di riconversione di cui si viene a dotare l'ordinamento, al fine di migliorare la qualità delle città, è rappresentato dal Programma di riqualificazione urbana (o P.R.U.).

³⁸⁴ Per TAR LAZIO- ROMA, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, all'accordo di programma deve essere riconosciuta la natura di strumento di pianificazione indiretta.

³⁸⁵ Sull'argomento si rimanda *ex multis* P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, op cit., pp. 74-123; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto Amministrativo*, 2010, pp. 395-438; S. AMOROSINO, *L'utilizzazione di strumenti contrattuali negli interventi complessi di organizzazione del territorio*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2012, pp. 6-7, laddove l'A. non riconosce la fattispecie dell'accordo di programma pienamente assimilabile a quella del contratto, in quanto non si rilevano nella prima obbligazioni o prestazioni patrimoniali.

³⁸⁶ Per il CONSIGLIO DI STATO, Ad. II sez., 5 febbraio 2003, n. 2465, l'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere previste dallo stesso e che tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. Inoltre, l'accordo vale come momento iniziale del procedimento espropriativo e, dunque, non appare illogico che l'amministrazione proceda subito all'espropriazione di terreni finalizzata alla sollecita realizzazione del PRU, rimandando ad un secondo momento le espropriazioni finalizzate ad altri scopi individuati dagli strumenti attuativi ordinari

In realtà, i Programmi di riqualificazione urbana non possono essere considerati quali nuovi strumenti urbanistici, poiché, a livello legislativo, alcuna norma ne ha previsto l'istituzione, bensì si rimette al d.m. LL. PP. del 21 dicembre 1994 la loro disciplina; inoltre, il richiamo all'art. 2, comma 2, della l. n. 179 del 1992, che destina i finanziamenti ivi stanziati alla loro realizzazione, permette di considerarli come una speciale tipologia di Programmi integrati d'intervento³⁸⁷.

Più propriamente, essi rappresentano dei particolari programmi di finanziamento pubblico (statale); infatti ad erogare, ai comuni, le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli interventi previsti con essi è chiamato il segretario generale del Comitato edilizia residenziale (CER), il quale valuta che le proposte presentate soddisfino determinati requisiti e caratteristiche.

Con il ricorso ai Programmi di riqualificazione urbana, il fine che si intende perseguire è ancora una volta quello di recuperare accanto ai profili edilizi ed urbanistici, anche quelli funzionali degli ampi ambiti urbani interessati da condizioni di degrado³⁸⁸, laddove con tale espressione non si intende soltanto carenza di opere di urbanizzazione primarie e secondarie ovvero la presenza di edifici in rovina, ma anche quella di spazi pubblici abbandonati, arredi urbani ed aree verdi fatiscenti e lasciati all'incuria. Ed ancora, a determinare le condizioni di degrado degli ambiti urbani concorrono gli impianti produttivi dismessi e, dunque, la carenza di attività produttive, artigianali ovvero commerciali e di servizi, che determinano di conseguenza altrettanto gravi problemi occupazionali. Ma il degrado che si intende affrontare attraverso i P.R.U. attiene anche alla dimensione sociale³⁸⁹, rappresentata dall'emarginazione delle periferie, sempre più spesso luoghi di inciviltà ed insicurezza.

La riqualificazione a cui si fa riferimento è volta ad incidere profondamente sul tessuto urbanistico; ampie zone vengono così ad essere assoggettate ad interventi - ad esempio, di acquisizione di immobili da destinare ad opere di urbanizzazione, di realizzazione, completamento e adeguamento delle stesse, di sistemazione ambientale e di cura degli

³⁸⁷ In questo senso si veda C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione - dal piano particolareggiato ai piani operativi*, op. cit., p. 225; per A. CHIERICHETTI, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, cit., p. 104, addirittura lo stesso art. 16 della l. n. 179 del 1992 ricomprenderebbe i Programmi di riqualificazione urbana, la cui disciplina di dettaglio è però rimessa al successivo d.m. 21 dicembre 1994.

³⁸⁸ Cfr. D.M. 21 dicembre 1994, artt. 2 e 5.

³⁸⁹ Cfr. D.M. 21 dicembre 1994, art. 4, comma 1, lett. a).

spazi pubblici³⁹⁰ -, previsti dagli stessi P.R.U.; zone queste che possono essere in tutto o in parte edificate. Non si esclude la possibilità di intervenire anche al di fuori di tali zone; tuttavia, in quest'ultima ipotesi, poiché il Programma di riqualificazione si caratterizza per l'unitarietà della proposta ammessa al finanziamento, deve esserci un collegamento funzionale con le suddette aree «ovvero tale connessione, nella sua interezza, è oggetto del programma stesso»³⁹¹.

Considerati gli importanti fini a cui devono assolvere i P.R.U., essi sono considerati quali strumenti attuativi, che, però, devono individuare specificamente quali sono le soluzioni più idonee al perseguimento reale degli obiettivi da essi previsti³⁹². Con il ricorso ai P.R.U., infatti, si deve concorrere a dare maggiore realizzabilità ai progetti urbani e, in particolare, agli interventi rivolti alla città pubblica³⁹³.

In quest'ultimo senso sembra andare quanto previsto dall'art. 7 del d.m. 21 dicembre 1994, che impegna i privati a sottoscrivere un atto d'obbligo con la pubblica amministrazione, laddove con la proposta di programma presentato sia necessario operare una variante al Piano regolatore generale. Con l'atto d'obbligo, infatti, il privato assume l'impegno a realizzare con le proprie risorse una quota di interventi pubblici, unitamente a quelli privati.

Sulla natura dell'atto d'obbligo si è espressa la dottrina, la quale lo ha riconosciuto quale accordo di pianificazione territoriale tra i soggetti privati e l'amministrazione locale³⁹⁴; anche nei Programmi di riqualificazione urbana è pertanto possibile rilevare una forte dimensione consensuale, non solo tra pubblico e privato, ma anche tra le stesse amministrazioni locali e territoriali.

³⁹⁰ Cfr. D.M. 21 dicembre 1994, art. 5, comma 2.

³⁹¹ D.M. 21 dicembre 1994, art. 4, comma 2.

³⁹² Cfr. P. STELLA RICHTER, *Riforma urbanistica: da dove ricominciare*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1996, p. 463.

³⁹³ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazioni e rapporti*, 6° ed., op. cit., p. 183; S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, cit., *passim*; ID, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2013, p. 317; G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, op. cit., pp. 656-7, che a proposito dei programmi complessi afferma che: «(...) le scelte di merito circa la trasformazione del territorio vengono assunte essenzialmente perché si è in grado di realizzarle, e non per attribuire ai suoli qualità e destinazioni *intrinsecamente buone*, che permangono in attesa di una futura realizzazione» (p. 656).

³⁹⁴ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 73.

Tuttavia, nonostante la centralità e l'importanza della partecipazione degli operatori privati nella realizzazione degli interventi di riqualificazione, un loro coinvolgimento non è previsto nell'individuazione e determinazione degli ambiti d'intervento; attività quest'ultima che rientra tra quelle di esclusiva competenza comunale.

In generale, l'intero complesso delle disposizioni contenuto nel d.m. 21 dicembre 1994 riconosce all'ente comunale un ruolo di precipua rilevanza³⁹⁵, tanto per ciò che concerne la definizione degli obiettivi e dei contenuti che devono essere rispettati dal P.R.U., quanto per ciò che riguarda la promozione e la valutazione delle proposte che provengono dagli operatori privati, nonché da altri soggetti pubblici, interessati alla realizzazione del programma.

In riferimento all'esclusiva competenza riconosciutagli nell'individuazione degli ambiti nei quali promuovere gli interventi, peraltro, è opportuno soffermarsi con maggiore attenzione, poiché soltanto formalmente l'ente locale assume tale decisione autonomamente e senza alcuna interferenza da parte dei privati. Infatti, oltre ad essere difficile, sarebbe anche superficiale credere a come sia possibile per le amministrazioni comunali trovare facilmente operatori interessati ad impegnarsi, finanziariamente ed operativamente, nella realizzazione di determinate opere, anche pubbliche, in quelle specifiche zone³⁹⁶.

La fase di individuazione degli ambiti di intervento, pertanto, è indubbiamente preceduta da una fase prodromica ed informale di consultazione con gli operatori economici privati, gli stessi che poi parteciperanno alla fase di presentazione della domanda di finanziamento del programma; questa fase di consultazione avrebbe meritato una maggiore attenzione da parte del legislatore statale, così da renderla più trasparente.

³⁹⁵ Cfr. D.M. 21 dicembre 1994, art. 3.

³⁹⁶ A. CHIERICHETTI, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, cit., p. 96, (riportando il pensiero di A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 233 ss.) afferma che: «[...] salvo il ricorso ad eccellenti facoltà divinatorie la fase di individuazione delle zone si presta ad essere oggetto di una precontrattazione informale che è il luogo esatto ove vengono definiti i termini della convenzione futura».

3.4. I Contratti di quartiere

Le riflessioni operate nel paragrafo precedente circa la non correttezza a considerare i Programmi di riqualificazione urbana quali nuovi strumenti urbanistici, poiché non previsti da alcuna norma di rango legislativo - essendo la loro disciplina rimessa ad un decreto ministeriale -, possono valere anche per i Contratti di quartiere³⁹⁷.

Definiti quali sottocategoria dei Programmi di recupero urbano³⁹⁸, i Contratti di quartiere, tra le figure dei programmi complessi, sono quelli che maggiormente hanno risentito dell'influenza comunitaria³⁹⁹; prova ne è l'attenzione posta alla dimensione sociale, nonché ambientale ed economica, anche "a scapito" di quella prettamente edilizio-urbanistica.

I Contratti di quartiere hanno rappresentato, insieme ai Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, una vera e propria novità nel panorama nazionale, già a partire dal *nomen iuris* utilizzato per indicarli, talvolta giudicato inappropriato per definire uno strumento socio-urbanistico come quello in esame⁴⁰⁰. Tuttavia, la *ratio* che ha spinto il legislatore ad adottare una simile denominazione può essere rinvenuta nella volontà di evidenziare quanto fosse importante il coinvolgimento dei privati, nelle operazioni di riqualificazione dell'ambiente urbano, in una posizione di parità, così come sancito dall'art. 1321 c.c..

Con i Contratti di quartiere, dunque, il legislatore ha proseguito sul suo cammino orientato verso una pianificazione per progetti e basata su moduli di azione consensuale,

³⁹⁷ Cfr. M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1997, pp. 1139-45; V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 321-42; C. TEDESCO, *Chi partecipa e come alla riqualificazione urbana?*, in *Urbanistica informazioni*, 197, 2004, pp. 37-8; M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., pp. 184-7.

³⁹⁸ Cfr. D.M. 22 ottobre 1997, artt. 1, comma 1, 2, comma 1.

³⁹⁹ Cfr. V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., p. 327; C. FIORETTI, *Ripartire dal sociale per una politica nazionale di rigenerazione urbana*, in *Working Papers-Urban@it*, 1/2015, p. 3.

⁴⁰⁰ In questo senso M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, cit., p. 1140.

piuttosto che affrontare direttamente la cronica situazione di crisi in cui si trovava - e si trova tutt'oggi - a versare l'urbanistica statale ed il suo sistema di pianificazione⁴⁰¹.

I Contratti di quartiere sono definiti dal d.m. 22 ottobre 1997 quali Programmi di recupero urbano; peraltro, da questi se ne differenziano sotto diversi profili. Anzitutto, mentre i Programmi di recupero urbano non incontrano alcun limite spaziale, i Contratti di quartiere costituiscono degli sperimentali strumenti che trovano attuazione nei quartieri caratterizzati da diffuso degrado urbanistico-edilizio, ambientale e sociale, incluso anche quello di tipo abitativo⁴⁰².

Inoltre, lo stesso decreto ministeriale stabilisce che i Contratti di quartiere devono essere compresi nei Piani per l'edilizia economica popolare, aventi o meno valore di piani di recupero, nelle zone di recupero, in quelle assoggettate a recupero urbanistico ovvero in comparti di edifici particolarmente degradati⁴⁰³; allo stesso tempo, però, si riconosce alle regioni la possibilità di individuare ulteriori zone rispetto a quelle indicate - purché con analoghe caratteristiche -, in cui è possibile dare attuazione ai Programmi qui considerati.

Alla luce di quanto da ultimo previsto, viene pertanto meno quel rapporto di obbligatorietà tra i Contratti di quartiere e gli strumenti di recupero; tuttavia, tale affermazione non può tradursi nel senso di poter considerare i primi quali strumenti urbanistici in senso proprio.

Ed i motivi di quanto da ultimo sostenuto si possono rintracciare, in primo luogo, nel fatto che l'aspetto urbanistico è recessivo rispetto a quello sociale ovvero funzionale ad esso⁴⁰⁴, ossia gli interventi sul patrimonio fisico esistente tendenzialmente sono previsti per ridurre le condizioni che possono dar luogo ad un crescente degrado sociale;

⁴⁰¹ Per V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 322-6, i Contratti di quartiere rappresentano la concretizzazione dei due punti di crisi del sistema urbanistico statale, rappresentati, da una parte, dalla tensione verso i moduli di azione consensuale e, dall'altra, dalla crisi della pianificazione, basata sul modello gerarchico piramidale.

⁴⁰² Sulla scarsa rilevanza riconosciuta alla questione dell'edilizia abitativa sociale cfr. M. BROCCOLI, *Nonostante i Contratti di quartiere: assenza nel dibattito, assenza nelle politiche*, in *Urbanistica informazioni*, 195, 2004, pp. 67-9.

⁴⁰³ D.M. 22 ottobre 1998, art. 2, comma 1.

⁴⁰⁴ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019, p.317; M.V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., p. 187.

pertanto si recuperano spazi pubblici, come ad esempio piazze o parchi, per poter offrire alla collettività ivi insediata dei luoghi dove poter socializzare ed incontrarsi.

In secondo luogo, nel fatto che i Contratti di quartiere si pongono quali sistemi di finanziamento pubblico, le cui finalità possono essere raggiunte solo qualora vengano predisposti ulteriori interventi di riqualificazione⁴⁰⁵. In sostanza, essi rappresenterebbero una componente di altri piani speciali, dei quali, dunque, potrebbero divenire degli strumenti di rivitalizzazione finanziaria⁴⁰⁶.

Se sulla natura giuridica di tale strumento, dunque, continuano ad esserci dei dubbi, più chiare sono le finalità che con il ricorso ad esso si intendono perseguire. Innanzitutto, i Contratti di quartiere concorrono a ridurre le condizioni di degrado edilizio ed urbanistico in cui versano le summenzionate aree urbane; pertanto, per perseguire una loro riqualificazione, devono essere previsti degli interventi di rinnovamento edilizio e quelli atti ad incrementare la funzionalità del contesto considerato. Allo stesso tempo, questi interventi devono garantire anche una riqualificazione ambientale, perseguibile attraverso un uso accorto delle risorse naturali presenti nell'area su cui si agisce, nonché attraverso un contenimento delle risorse energetiche o, ancora, accrescendo la dotazione del verde pubblico. In generale, i Contratti di quartiere devono perseguire un miglioramento della qualità della vita urbana, migliorandone la qualità abitativa, insediativa e perseguendo più elevati standard ambientali.

Eppure, come più volte accennato, con il ricorso ai Contratti di quartiere, il recupero che precipuamente si intende perseguire è quello di tipo sociale. È soprattutto in relazione a questa finalità che si promuove il coinvolgimento dei privati, intesi sia come operatori privati attivi nel settore dei servizi, sia quali associazioni di volontariato o comunque senza scopo di lucro. Si prevede così la stipula di convenzioni tra amministrazioni comunali e queste categorie di privati, al fine di dare attuazione ai Contratti di quartiere volti a promuovere la formazione professionale giovanile, il recupero dell'evasione scolastica ovvero a fornire assistenza agli anziani o a realizzare

⁴⁰⁵ M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, op. cit., p. 1142.

⁴⁰⁶ In questo senso V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., p. 332.

strutture per l'accoglienza⁴⁰⁷. Lo stesso decreto ministeriale, inoltre, prevede, per il perseguimento delle analoghe finalità, anche la conclusione di accordi tra le amministrazioni pubbliche, siano esse di livello centrale ovvero locali, oppure anche tra queste e gli enti pubblici⁴⁰⁸.

La spiccata attenzione al profilo sociale è una caratteristica non venuta meno neppure durante la seconda esperienza che ha interessato gli strumenti finora considerati⁴⁰⁹.

Infatti, malgrado lo scetticismo che aveva accompagnato l'avvio della prima stagione dei Contratti di quartiere⁴¹⁰, la risposta da parte dei comuni è stata inaspettatamente positiva⁴¹¹, tanto da spingere il Ministero dei Lavori Pubblici a reperire i fondi da stanziare per il finanziamento di una seconda esperienza di programmi innovativi in ambito urbano⁴¹², denominati appunto "Contratti di quartiere II"⁴¹³.

Con la prima stagione dei Contratti di quartiere, questi "nuovi programmi" condividono tutti i caratteri e per ciò che concerne l'attenzione al profilo sociale, nel corso di questa seconda esperienza, essa costituisce un elemento premiale in fase di valutazione delle diverse proposte presentate ai comuni per poter essere ammesse al finanziamento statale.

Insieme ai Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, i Contratti di quartiere sono quelli che più di altri strumenti urbanistici complessi si pongono quale risposta più matura e completa alle molteplici problematiche delle città, le quali non necessariamente, o comunque non esclusivamente, abbisognano di essere recuperate soltanto fisicamente, ma sempre più spesso anche socialmente.

⁴⁰⁷ Cfr. d.m. 22 ottobre 1998, art. 4, comma 2.

⁴⁰⁸ D.M. 22 ottobre 1998, comma 1.

⁴⁰⁹ Cfr. C. TEDESCO, *Chi partecipa e come alla riqualificazione urbana?*, cit., p. 37.

⁴¹⁰ Cfr. M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, op. cit., p. 1144, laddove, facendo riferimento soprattutto alle tempistiche stabilite per esperire le procedure di presentazione delle proposte di questi strumenti, nonché agli esiti talvolta incerti che essi avrebbero potuto avere sulle previsioni urbanistiche generali, prevedeva una "non seria" corsa al Contratto di quartiere.

⁴¹¹ I comuni interessati sono stati cinquantasette e gli interventi conclusi pari a ventinove; i dati, aggiornati al 6 maggio 2014, sono disponibili al link: http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=18588.

⁴¹² Cfr. legge 8 febbraio 2001, n. 21, art. 4.

⁴¹³ Con il d.m. 27 dicembre 2001 (G.U. del 12 luglio 2002 n. 162, S.O. n. 142) modificato dal d.m. 30 dicembre 2002 (G.U. 23 aprile 2003, n. 94) sono state individuate le risorse finanziarie e stabilite le procedure per l'attuazione del Contratto di quartiere II.

3.5. I Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio

Questa breve - e non esaustiva⁴¹⁴ - rassegna sui programmi complessi si conclude prendendo in considerazione i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (di seguito P.R.U.S.S.T.)⁴¹⁵.

Come per i Programmi di riqualificazione urbana (P.R.U.), ai quali rimanda la stessa denominazione degli atti in esame, anche per la disciplina dei P.R.U.S.S.T. la scelta operata è stata quella di affidarla ad un decreto del Ministero, il D.M. 8 ottobre 1998⁴¹⁶, nei cui confronti sono stati sollevati dei dubbi di legittimità costituzionale, poiché considerato lesivo delle competenze urbanistiche attribuite alle regioni⁴¹⁷.

Infatti, già prima della riforma del Titolo V cost., che ha ridefinito l'attribuzione delle competenze tra Stato e regioni, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, limitatamente alla materia urbanistica, si era proceduto a conferire agli enti territoriali tutte le funzioni amministrative in tale settore, tra le quali quella di «determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana»⁴¹⁸. La disciplina relativa i P.R.U.S.S.T. ben poteva apparire in contrasto con il complesso normativo definito dal d.lgs. n. 112 del 1998 e lesiva delle competenze regionali, se non fosse per la presenza, nel medesimo atto di legge, dell'art. 54, che riconosce lo Stato quale soggetto legittimato a promuovere programmi

⁴¹⁴ Oltre alle Società di Trasformazione Urbana, infatti, non sono considerati i Programmi di riabilitazione urbana, introdotti con la legge 1° agosto 2002, n. 166, all'art. 27. Questi strumenti presentano dei caratteri affini con i programmi analizzati nei paragrafi precedenti. Tuttavia, la loro peculiarità può essere individuata nella previsione che consente di presentare la proposta di interventi ad un consorzio composto dai proprietari che, sulla base dell'imponibile catastale, rappresentano la maggioranza assoluta del valore degli immobili interessati dall'intervento. Tale previsione va letta come tentativo da parte del legislatore statale a tutelare e favorire l'attività di riqualificazione urbana da parte dei proprietari, che in precedenza veniva ostacolata dalla necessità di ottenere il consenso anche da parte delle proprietà marginali. Cfr. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, op. cit., pp. 691-3; N. CENTOFANTI, *Diritto di costruire, Pianificazione urbanistica, Espropriazione*, op. cit., pp. 868-9.

⁴¹⁵ Per un commento della normativa cfr. R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998*, n. 1169, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2001, pp. 33-41; G. DELLA CASA, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*, in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 3/1999; P. PERUGIA, *I p.r.u.s.s.t. come strumento di pianificazione innovativa*, in *Giustizia Amministrativa*, 2009, pp. 288-302.

⁴¹⁶ Con il D.M. 28 maggio 1999 si è proceduto ad apportargli delle modifiche.

⁴¹⁷ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 4 dicembre 2002, n. 507, con nota di G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 629-38.

⁴¹⁸ D.lgs. n. 112 del 1998, art. 60, comma 1, lett. d).

innovativi in ambito urbano, che implicano un intervento coordinato da parte delle amministrazioni statali⁴¹⁹. Pertanto, come correttamente ed articolatamente argomentato dalla Corte costituzionale, potendosi considerare i P.R.U.S.S.T. quali strumenti innovativi e non «normali interventi sul territorio», il d.m. 8 ottobre 1998 non invade la sfera di competenza regionale in materia urbanistica e, di conseguenza, non risulta affetto da alcun carattere di incostituzionalità.

I P.R.U.S.S.T., dunque, sono strumenti dal carattere innovativo, una caratteristica che, insieme alla multidisciplinarietà, li ha portati ad essere considerati anche quali «espressione di attività di “politica urbana”»⁴²⁰.

Più precisamente, con il d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169, il Ministero dei Lavori Pubblici ha approvato un bando per l’assegnazione di finanziamenti previsti per i «Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio», ossia per quei particolari strumenti di «programmazione finanziaria di interventi pubblici e di quelli privati di area vasta»⁴²¹, che sarebbero potuti divenire anche degli efficaci strumenti di spesa in funzione delle rilevanti risorse finanziarie stanziare, tanto a livello comunitario quanto a quello nazionale, per realizzare i diversi interventi di sviluppo regionale⁴²².

Infatti, i P.R.U.S.S.T. sono degli strumenti di programmazione del territorio che, intervenendo su più o meno ampi contesti, si prefiggono diversi obiettivi, tutti comunque volti a perseguire una riqualificazione delle zone urbane degradate. Quella a cui si fa riferimento è una riqualificazione che - ancora una volta - deve essere intesa sotto il quadruplice aspetto, ossia edilizio-urbanistico, ambientale, sociale ed economico⁴²³.

In particolare, il bando indica quali sono gli obiettivi⁴²⁴ che con il ricorso ai suddetti Programmi si intendono perseguire. Il primo concerne la realizzazione, il completamento ovvero l’adeguamento delle attrezzature sia a rete che puntuali, le quali possono orientare e promuovere occasioni di sviluppo sostenibile, da considerarsi in

⁴¹⁹ Cfr. d.lgs. n. 112 del 1998, art. 54, comma 1, lett. e).

⁴²⁰ M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, op. cit., p. 189.

⁴²¹ Così TAR ABRUZZO-L’AQUILA, sez. I, 30 aprile 2012, n. 303.

⁴²² In questo senso G. DELLA CASA, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*, cit.

⁴²³ Cfr. CORTE DEI CONTI, sez. centrale controllo gestione, 17 maggio 2006, n. 8/g, in *Foro Amministrativo C.d.S. (II)*, 2006, pp. 1601-7.

⁴²⁴ Cfr. D.M. 8 ottobre 1998, art. 2.

termini tanto economici quanto ambientali e sociali. Da ciò ne consegue che le opere previste nei P.R.U.S.S.T. devono, da una parte, essere rispettose del patrimonio storico, artistico ed ambientale e, dall'altra parte, migliorare il livello della qualità della vita urbana.

Lo stesso bando, inoltre, indica quale obiettivo anche la realizzazione di un sistema integrato e coordinato di attività precipuamente finalizzate alla riqualificazione delle zone urbane degradate. Come osservato⁴²⁵, i due obiettivi non devono essere intesi in termini alternativi, bensì devono integrarsi, affinché sia possibile affiancare al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico, anche quello del tessuto economico e sociale delle aree interessate.

Con il ricorso ai P.R.U.S.S.T., dunque, le amministrazioni locali, ma anche quelle di area vasta o territoriali, possono innescare dei processi di riqualificazione ulteriore, cioè essi possono rappresentare il punto di partenza su cui sviluppare ulteriori progetti di sviluppo urbano⁴²⁶, pur sempre sostenibili dal punto di vista ambientale, sociale e urbanistico.

I P.R.U.S.S.T. intervengono in ambiti caratterizzati da *deficit* infrastrutturali, che rendono difficile o impediscono la mobilità, ovvero in quelli in cui è necessario rafforzare le sinergie, le interrelazioni con gli altri centri urbani; per queste ragioni, dunque, il bando indica cinque assi prioritari d'intervento⁴²⁷ intorno ai quali devono essere redatte le diverse proposte di Programma. Si può così prevedere, ad esempio, la realizzazione di reti viarie e ferroviarie, di sistemi portuali e aereoportuali, di scambiatori di modalità di trasporto, ovvero la costruzione di poli di attrazione, come gli ospedali, le università e le strutture dedicate allo sport.

Qualunque sia l'asse prioritario d'intervento e, dunque, le opere da realizzare, di precipua importanza resta comunque il ruolo svolto dai privati, sia in quanto devono contribuire a supportare il costo del Programma (almeno pari ad un terzo del valore

⁴²⁵ Cfr. R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998, n. 1169, cit., passim.*

⁴²⁶ Ivi, l'A. definisce i P.R.U.S.S.T. «come "attività programmatica di prospettiva", poiché non esaurisce in sé la capacità di riqualificazione del territorio, ma svolge una funzione di precostituzione della base ed innesco della susseguente opera di riqualificazione» (pp. 35-6).

⁴²⁷ Cfr. D.M. 8 ottobre 1998, art. 3.

totale), sia perché ad essi è riconosciuta la possibilità di partecipare fin dalle prime fasi alla redazione dello stesso.

Gli operatori privati, che possono essere sia proprietari e gestori dei servizi di rete, sia associazioni di categoria, imprese, istituti di credito, presentano ai c.d. promotori le proposte circa il contenuto del Programma⁴²⁸.

In riferimento a quest'ultimo, esso può presentare anche delle previsioni non coerenti con quanto previsto dagli strumenti di pianificazione generale, sia di livello comunale che di livello provinciale ovvero regionale. In queste ipotesi spetta al comune, che generalmente ricopre il ruolo di promotore, promuovere il P.R.U.S.S.T. d'intesa con l'Amministrazione titolare dello strumento urbanistico incompatibile, ovvero, nel caso di mancata coerenza con le previsioni del Piano regolatore comunale, assumersi l'impegno di mutare le disposizioni urbanistiche incompatibili, in seguito all'accoglimento del Programma innovativo.

Oltre al comune, possono rivestire il ruolo di promotori la provincia ovvero la regione, laddove il P.R.U.S.S.T. interessi più circoscrizioni comunali⁴²⁹. In queste circostanze, pertanto, non è l'ente locale, bensì la provincia o la regione a promuovere e presentare il Programma presso l'amministrazione centrale, che procederà a valutare la sua ammissibilità al finanziamento.

4. Il ruolo dell'ambiente nei programmi urbanistici complessi

I vari programmi urbanistici complessi, seppur diversi per certi aspetti, come ad esempio la fonte a cui si rimette la loro disciplina ovvero la possibilità di derogare alle previsioni del Piano regolatore generale⁴³⁰, sono accomunati per alcuni caratteri. In primo luogo, quando si fa riferimento a questa categoria di strumenti, si è soliti ricondurli sotto la locuzione di "urbanistica per progetti" poiché nella loro definizione a

⁴²⁸ In veste di proponenti possono agire anche gli enti pubblici interessati dall'attività di pianificazione, oppure le amministrazioni pubbliche, come le aziende e le amministrazioni statali, le università, le camere di commercio, gli enti pubblici non economici, ecc.

⁴²⁹ Anche nell'ipotesi in cui il comune rivesta il ruolo di proponente, alla regione competente per territorio deve comunque essere presentato il P.R.U.S.S.T. corredato da tutti i documenti, in quanto, altrimenti, si verrebbe non solo ad alterare la complessa disciplina riguardante anche le scadenze temporali dell'intero procedimento, ma anche a ledere il principio di parità di trattamento dei concorrenti alla procedura concorsuale; cfr. TAR LAZIO- ROMA, sez. III, 17 febbraio 2005, n. 1406.

⁴³⁰ Possibilità preclusa ai Contratti di quartiere.

prevalere è l'attenzione posta sulla fase progettuale-attuativa degli interventi, piuttosto che su quella pianificatoria⁴³¹. In secondo luogo, un ulteriore elemento che concorre ad accomunare questi programmi complessi è rappresentato dal peculiare rapporto tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati, che può essere definito consensuale, o collaborativo, sia per quanto riguarda la definizione degli interventi e delle opere, sia per quanto riguarda l'aspetto economico, dal momento che i privati sono chiamati a realizzare anche con le proprie risorse finanziarie le stesse attività programmate. Dunque, è anche nel concorso di risorse pubbliche e private che si può rinvenire la similarità dei programmi complessi. Ed ancora, oltre che tra i soggetti pubblici e privati, l'esperienza dei programmi complessi ha visto instaurarsi un rapporto consensuale anche tra le stesse amministrazioni pubbliche, molto spesso chiamate ad assumere una posizione condivisa circa le scelte di assetto del territorio, al fine di poter rendere più celeri le procedure di approvazione - e conseguente attuazione - degli interventi previsti.

Tuttavia, l'elemento che concorre, da un lato, ad accomunare questi strumenti di recupero urbano di seconda generazione e, dall'altro lato, a distinguerli da quelli di prima generazione⁴³² (ex art. 28 l. n. 457 del 1978) è la maggiore attenzione rivolta alla "riqualificazione ambientale"⁴³³ e, in generale, al tema dell'ambiente.

L'introduzione dei programmi complessi nell'ordinamento giuridico può essere intesa quale tentativo da parte del legislatore statale di integrare il tema ambientale negli strumenti di pianificazione urbanistica, orientandoli così anche verso un modello di sviluppo sostenibile⁴³⁴, inteso nella sua triplice accezione.

Con tali programmi, infatti, la sostenibilità ambientale non appare essere un mero proclamo, ma vengono previste delle misure per garantirne il perseguimento, ovvero

⁴³¹ Cfr. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, op. cit., p. 654-6.

⁴³² Cfr. F. CANGELLI, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 145-6, distingue in questo senso i diversi programmi urbanistici "complessi", ricomprendendo, in particolare, nella seconda generazione di strumenti di recupero quelli che prevedono oltre agli interventi sul patrimonio edilizio-urbanistico, anche migliorie del quadro ambientale e del paesaggio urbano, ossia quelli che, facendo riferimento alla sostenibilità, comprendono qualsiasi attività relativa alla vita urbana e sociale.

⁴³³ Cfr. TAR PUGLIA- BARI, sez. II, 18 giugno 1999, n. 417.

⁴³⁴ Cfr. A. FIALE, *La riqualificazione urbana tra pianificazione del territorio e governo dell'ambiente*, in *Studium Iuris*, 2001, pp. 982-3.

delle indicazioni che nel complesso dovrebbero (*rectius* avrebbero dovuto) garantire una tutela dell'ambiente urbano e delle sue risorse.

Si rileva un ampliamento delle finalità perseguibili attraverso i suddetti programmi, resosi possibile grazie proprio all'integrazione funzionale che li connota, nonché all'evoluzione che ha interessato il concetto di degrado, il quale, venutosi ad arricchire di significati, è giunto ad includervi diversi aspetti, non più legati soltanto alla fatiscenza degli immobili ovvero alla carenza delle opere di urbanizzazione, bensì attinenti anche all'ambiente - incluso quello urbano -, nonché al contesto sociale ed economico⁴³⁵.

Il degrado ambientale, pertanto, costituisce uno dei presupposti che legittimano gli attori pubblici e privati a trovare un accordo ovvero a formulare una proposta di programma, contenente le indicazioni volte a perseguire una riqualificazione degli ambiti urbani considerati.

Ma l'attenzione riconosciuta al profilo ambientale rileva in particolare in sede di valutazione dei Programmi da ammettere al finanziamento; in questo senso si valuta l'attinenza degli interventi proposti al perseguimento di una riqualificazione ambientale delle aree urbane, nonché la loro capacità a migliorare la qualità dell'ambiente, garantendo ad esempio un maggiore risparmio energetico, ovvero a valorizzare il patrimonio storico-culturale e paesaggistico delle stesse.

Inoltre, in quanto strumenti orientati a perseguire uno sviluppo sostenibile, i Programmi complessi, nel definire gli interventi, devono sì promuovere un rinnovo o recupero del patrimonio edilizio-urbanistico esistente, ma, allo stesso tempo, devono anche assicurare che la realizzazione delle suddette attività non comporti un uso irragionevole e sproporzionato delle risorse naturali disponibili.

Nella definizione degli interventi, pertanto, l'attenzione al profilo ambientale deve essere posta già nella fase di progettazione degli stessi e garantita nel corso della loro realizzazione e gestione.

⁴³⁵ Sul tema R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, pp. 245-9, il quale osserva come all'evoluzione del concetto di riqualificazione sia coincisa anche quella del concetto di degrado; mentre il primo è giunto a indicare un modo di pianificare il territorio, il secondo è giunto a comprendere aspetti che travalicano quelli urbanistici in senso stretto.

Quella a cui si fa riferimento è una sostenibilità ambientale che non può che avere dei collegamenti anche con l'aspetto sociale⁴³⁶, poiché tutelare l'ambiente, garantirne un maggiore livello qualitativo, può avere delle ripercussioni positive sulla popolazione urbana, la quale ne trarrebbe benefici sotto molteplici profili, come la salute fisica, nonché psichica.

Al tema della sostenibilità ambientale, ma anche sociale, si lega un altro aspetto caratterizzante i Programmi urbanistici complessi, ossia la più volte citata integrazione funzionale.

Con la stagione dell'urbanistica per progetti sono stati messi in luce molti dei limiti attinenti ad una materia che, a livello statale, rimane ancorata ad una normativa risalente, la quale, sebbene le successive modifiche, non si è mostrata capace di regolare le continue e complesse trasformazioni territoriali e sociali. Tra le criticità evidenziate, rientra anche la tecnica alla quale si è fatto ricorso per pianificare l'ordinato sviluppo dell'edificato, definita di zonizzazione e che si sostanzia nell'attribuzione di un'unica funzione specializzata a ciascuna zona in cui viene diviso il territorio comunale.

Questa tecnica, detta anche *zoning*, ha ricevuto una puntuale disciplina⁴³⁷ con il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444; ai sensi dell'art. 2, vengono individuate sei tipologie di zone territoriali omogenee⁴³⁸, ognuna delle quali destinata a rispettare i «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi»⁴³⁹, specificati dallo stesso atto.

⁴³⁶ Cfr. V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., p. 334.

⁴³⁷ Già con l'art. 7, comma 2, l. n. 1150 del 1942, si prevedeva che: «[il P.R.G. deve indicare] la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona».

⁴³⁸ Le zone territoriali omogenee (ZTO) individuate si distinguono in: Zona A), corrispondente al centro storico ovvero a quella parte del territorio che conta la presenza di agglomerati urbani con carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale; Zona B), ossia le zone di completamento, che si differenziano dalla ZTO A in quanto non presentano i suddetti caratteri qualitativi, esse sono comunque aree totalmente o parzialmente edificate; Zona C), è la zona di espansione, ossia le parti del territorio comunale inedificate o se edificate non raggiungono i limiti di densità edilizia riscontrabili nelle zone di completamento; Zona D), è la parte del territorio comunale destinata a nuovi complessi produttivi; Zona E), corrisponde alla zona agricola; Zona F), è la parte del territorio destinata ad attrezzature e impianti di interesse generale.

⁴³⁹ Cfr. legge n. 1150 del 1942, art. 41-quinquies, ottavo comma.

Secondo quanto previsto da tale decreto, ogni porzione territoriale, oltre a dover rispettare i limiti e i rapporti indicati, è destinata ad una singola funzione, ossia quella residenziale o non residenziale e, pertanto, produttiva ovvero deputata ad ospitare attività del terziario. Con i Programmi complessi, invece, viene superato questo concetto di zona monofunzionale e, di conseguenza, all'interno di un medesimo ambito territoriale, le diverse funzioni vengono ad integrarsi, garantendo così un uso più flessibile del suolo⁴⁴⁰.

Con il principio di integrazione, ormai sussunto nella materia urbanistica⁴⁴¹, alle zone territoriali omogenee si sostituiscono le c.d. zone miste, che, oltre a garantire una migliore qualità degli spazi urbani⁴⁴², pongono in rilievo anche l'inadeguatezza degli stessi standard urbanistici, previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

Introdotti a «salvaguardia dell'ambiente e della qualità della vita»⁴⁴³, ossia al fine di garantire un miglior equilibrio tra uomo e ambiente⁴⁴⁴, gli standard urbanistici non operano in maniera uniforme su tutto il territorio comunale, bensì la loro quantità minima viene ad essere determinata in funzione della zona territoriale omogenea

⁴⁴⁰ Cfr. TAR EMILIA-ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22, con commento di A. MANDARANO, *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2000, pp. 775-84. Sull'argomento si veda anche il commento di E. BOSCOLO, *Dalla zonizzazione alla perequazione urbanistica. (Il caso del P.r.g. di Reggio Emilia)*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2000, pp. 21-48.

⁴⁴¹ Il principio di integrazione viene considerato quale criterio tecnico-giuridico al quale si può far ricorso nella pianificazione territoriale; cfr. TAR EMILIA-ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22. Si veda anche TAR LOMBARDIA- BRESCIA, 20 novembre 2001, n. 1000, con nota G. D'ANGELO, *L'illegittimità dei piani regolatori generali in assenza di zonizzazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, p. 451-4, laddove il giudice riconosce la validità di tale principio-criterio tecnico-giuridico, pur tuttavia rimettendo all'amministrazione competente l'onere di una adeguata e puntuale motivazione circa la decisione di prevedere prescrizione difformi per aree appartenenti ad una determinata zona, con conseguente diversità di disciplina. In materia di zoning è intervenuto anche il CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 25 maggio 1998, n. 869, il quale ha affermato che l'individuazione preventiva e formale delle zone omogenee costituisce per il comune una facoltà e non un obbligo.

⁴⁴² Critica nei confronti dello zoning monofunzionale è M. MIGLIORANZA, *Le funzioni delle zone e degli edifici: individuazione e conseguenze*, cit., pp. 273-5, che evidenzia come lo stesso abbia influito sulla qualità delle città, venutesi a caratterizzare per una eccessiva specializzazione formale, nonché per una gerarchizzazione delle aree urbane. L'A. coglie come l'eccessivo centralismo a scapito delle periferie abbia spinto le classi meno abbienti verso queste ultime, sempre più degradate. Di fatto, sembrerebbe che la tecnica della zonizzazione abbia avuto delle conseguenze negative non solo in termini urbanistici ma anche sociali.

⁴⁴³ Cfr. TAR ABRUZZO- L'AQUILA, sez. I, 20 novembre 2001, n. 679.

⁴⁴⁴ Cfr. F. SALVIA, *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 533-9; G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 548-54; L. FALCO, *Gli standard urbanistici*, 3° ed., Roma, Edizioni delle autonomie, 1982; S. BINI, *Determinazione delle opere di urbanizzazione e degli standard*, cit., pp. 349-53.

considerata. Venendo meno tale zonizzazione, di conseguenza, si è imposta la necessità di superare anche il tradizionale concetto degli standard urbanistici.

Invero, l'avvento dei Programmi complessi ha reso soltanto più evidente la loro inadeguatezza, dovuta principalmente alla loro rigidità⁴⁴⁵ e obsolescenza⁴⁴⁶, non essendo mai intervenuto alcun aggiornamento volto a renderli degli strumenti in grado di tener conto delle esigenze di cui, nel tempo, si è iniziata a far portavoce la comunità urbana, fra tutte quelle di ordine ambientale.

Pertanto, nei Programmi di riconversione urbana il legislatore statale ha trovato gli strumenti adatti sia a garantire la disponibilità di maggiori spazi e luoghi pubblici anche in zone degradate, così da poter permettere anche alle comunità delle periferie di trovare una propria identità⁴⁴⁷, sia a perseguire un generale miglioramento della qualità urbana ambientale, dal momento che nelle aree di trasformazione le destinazioni funzionali favorite corrispondono anche ad una più ampia dotazione di servizi pubblici e spazi verdi e parchi urbani⁴⁴⁸. Con il ricorso ai Programmi complessi, l'amministrazione locale non solo riesce a garantire il rispetto degli standard urbanistici previsti nel Piano regolatore generale, ma può, addirittura, incrementare la dotazione di queste aree⁴⁴⁹, soprattutto quelle verdi, rimettendone l'onere della realizzazione in capo all'operatore privato⁴⁵⁰.

Questa stagione dell'urbanistica permette di cogliere un'evoluzione nel modo di concepire gli standard urbanistici, non più da intendere quali meri parametri quantitativi, bensì quali spazi volti a migliorare la qualità della vita urbana, dovendo

⁴⁴⁵ Per F. SALVIA, *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., p. 539, si può parlare di rigidità apparente degli standard, allorché la relativa normativa si è prestata a numerose elusioni.

⁴⁴⁶ Cfr. A. SALZA, *Gli standard urbanistici*, in A. P. LATINI (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana*, Roma, INU edizioni, 1997, p. 107, l'A. rileva come già nel modo di concepire l'uso acritico e ragionieristico degli standard urbanistici fosse insito il fallimento degli stessi, in quanto basati su un'idea di città e servizi fin troppo semplificata; E. BOSCOLO, *Dalla zonizzazione alla perequazione urbanistica. (Il caso del P.r.g. di Reggio Emilia)*, cit., p. 47; A. DI MARIO, *Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il "decreto del fare"*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, p. 1121-6.

⁴⁴⁷ È questo un tema di sperimentazione (Qualità dello spazio urbano) indicato nella Guida ai programmi di sperimentazione, prevista dal d.m. 22 ottobre 1997. Sull'importanza e la centralità degli spazi pubblici a fini sociali, cfr. F. RUBELO, *La qualità urbana*, in A. P. LATINI (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana*, op. cit., p. 103, L. FALCO, *Gli standard urbanistici*, op. cit., p. 178.

⁴⁴⁸ Cfr. d.m. 21 dicembre 1994, artt. 2 e 5; d.m. 22 ottobre 1997, art. 3, comma 2.

⁴⁴⁹ Cfr. A. CHIERICHETTI, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, cit., p. 107.

⁴⁵⁰ Cfr. G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit., pp. 552-3.

essi migliorare il paesaggio urbano ma anche essere concretamente fruibili da parte della comunità di riferimento⁴⁵¹, che dalla loro fruizione può trarre molteplici benefici.

4.1. Quando alla teoria non corrisponde la realtà

La stagione dell'urbanistica per progetti, almeno per quanto riguarda la partecipazione dei comuni ai bandi per ottenere i diversi finanziamenti, registra un dato positivo⁴⁵² - quanto inaspettato-, che mal si concilia con i risultati poi effettivamente raggiunti⁴⁵³.

Questa situazione contraddittoria, si presta ad essere letta sotto diversi punti di vista; infatti, al complesso normativo a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti, che definisce un nuovo modo di pensare il governo delle città, non è corrisposta una fedele traduzione nella realtà pratica.

In primo luogo, la grande partecipazione ai bandi da parte dei comuni corrisponde ad una altrettanto intensa collaborazione tra questi e gli operatori privati, nonché con le altre amministrazioni pubbliche, sia esse locali, territoriali ovvero centrali. Questo dato, in un senso, può essere letto positivamente, allorché dimostra non solo la capacità delle autorità pubbliche ad “abbandonare” la propria posizione autoritaria a favore di una maggiore disponibilità a condividere le scelte inerenti al territorio con i soggetti privati, ma testimonia anche la presenza di una parte della società civile matura, capace di accollarsi l'onere di realizzare interventi a beneficio dell'intera collettività.

⁴⁵¹ Il d.m. n. 1444 del 1968, all'art. 3, comma 2, lett. c), indica che, per quanto concerne gli insediamenti residenziali, la dotazione minima di aree da attrezzare a parco e per il gioco e lo sport sia di almeno 9 mq per abitante - insediato o da insediare-, ma, soprattutto, che queste siano «effettivamente utilizzabili». Sul concreto e non virtuale godimento degli standard da parte della popolazione stanziata sul territorio si veda CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616; ID, sez. V, 25 giugno 2010, n. 4059; ID, sez. IV, 28 maggio 2013, n. 2916, nella quale si afferma che non deve essere soltanto garantito il dato dimensionale degli standard urbanistici, ma soprattutto quello funzionale.

⁴⁵² Per quanto riguarda i Programmi di riqualificazione urbana, quelli ammessi al finanziamento sono stati settantasei, su centocinquantesette proposte, presentate da ottantuno comuni, che rispondevano ai criteri fissati dal d.m. 21 dicembre 1994. In totale, infatti, erano state proposti duecentoquarantacinque Programmi, da centosette amministrazioni locali; cfr. M. GIAMMUSO, *Considerazioni sui dati statistici*, in A. P. LATINI (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana*, op. cit., p. 92. Per quanto riguarda i P.R.U.S.S.T., su trecentosedici proposte, oltre la metà non rispondevano ai requisiti indicati nel bando (d.m. 8 ottobre 1998), e circa centoventisette sono state ammesse al finanziamento; cfr. A. BELSEBRE, *Dopo la valutazione, quale futuro per i Prusst?*, in *Urbanistica informazioni*, 172, 2000, p. 86.

⁴⁵³ Cfr. R. GALLIA, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2016, p. 791, laddove si rilevano gli scarsi risultati soprattutto di quei due programmi che dovevano essere i più innovativi e sui quali si auspicava l'avvio di un concreto sviluppo territoriale, economico e sociale, ossia i Contratti di quartiere e i P.R.U.S.S.T..

Allo stesso tempo, tuttavia, il maggior ricorso a queste procedure di concertazione urbanistica può essere inteso come un tentativo da parte degli operatori privati a far valere i propri interessi a scapito di quelli pubblici, ossia della collettività, attraverso l'approvazione delle varianti al Piano regolatore generale, che seguono delle procedure accelerate rispetto alle normali tempistiche altrimenti richieste. Da questo contesto, inoltre, sarebbero gli stessi amministratori locali a trarre dei vantaggi in termini di consenso politico, data l'immediata capacità di alcuni Programmi complessi a generare degli effetti positivi nei confronti delle controparti private⁴⁵⁴.

Anche la collaborazione tra le amministrazioni pubbliche si presta ad una duplice lettura. Infatti, da una parte, questa va accolta positivamente perché ha abituato le stesse autorità pubbliche a dialogare tra loro e a non agire a compartimenti stagni, così da poter raggiungere buoni risultati in termini di riqualificazione urbana come, ad esempio, l'esperienza maturata in alcuni comuni dimostra⁴⁵⁵. Dall'altra parte, questa collaborazione tra amministrazioni può essere intesa come un'esperienza finalizzata esclusivamente ad ottenere i finanziamenti⁴⁵⁶ e non quale opportunità per cambiare radicalmente il proprio *modus operandi*⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ Per D. CAMARDA, *Patti o impatti? Ambiguità dei programmi complessi a Taranto*, in *Urbanistica informazioni*, 170, 2000, pp. 43-4, uno dei motivi del grande successo dei P.R.U.S.S.T. deve essere rinvenuto proprio nella capacità di questi strumenti a dare risultati positivi nell'immediato e, pertanto, un rapido ed immediato consenso per la classe politica che li ha resi possibili; in senso concorde cfr. M. PARIGI, *Prime riflessioni sui Prusst*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 83.

⁴⁵⁵ Cfr. N. BASSI, *Il caso di Milano*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 195-212, spec. p. 210, laddove l'A. rileva come si sia fatto ricorso all'accordo di programma per fini di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti di approvazione dei progetti complessi, ma anche e, soprattutto, per fondare un'autentica pattuizione fra soggetti pubblici preordinata a ripartire i compiti attuativi, a identificare le fonti dei finanziamenti e ad articolare in modo coerente la tempistica di esecuzione dei programmi.

⁴⁵⁶ In questo senso M. PARIGI, *Prime riflessioni sui Prusst*, cit., p. 83.

⁴⁵⁷ Si segnala la riflessione di G. ABBATE, *L'esperienza del PRUSST di Palermo*, in *Urbanistica informazioni*, 210, 2006, pp. 52-3, laddove riportando il caso del PRUSST promosso nel capoluogo siciliano, peculiare data l'estensione dell'area assoggettata al Programma, coincidente con l'intera città, coglie tra le cause del suo fallimento l'impreparazione degli uffici tecnici comunali nel gestire, sia dal punto di vista organizzativo che progettuale, questo nuovo modello di pianificazione negoziata e complesso. Al contrario, A. CAMILLO, F. ODDONE, *2010plan- Nord dell'Area metropolitana torinese*, in *Urbanistica informazioni*, 233-234, 2010, pp. 34-6, riportano la positiva esperienza del Prusst promosso dalle amministrazioni comunali di Settimo e Borgaro. Tale programma prevedeva anche la creazione di una cabina di regia della governance territoriale ed istituzionale nei confronti degli interventi programmati alla scala intercomunale. Il Comitato Prusst 2010Plan, infatti, composto dai rappresentanti dei comuni aderenti, nonché da quelli della Regione Piemonte e della Provincia di Torino, veniva chiamato a svolgere un ruolo propositivo nel superamento degli ostacoli tecnici ed amministrativi che si presentavano durante l'attuazione del programma.

Considerando ora soltanto l'aspetto ambientale, questo ha avuto una particolare attenzione da parte del legislatore, tanto che, come osservato in precedenza, è proprio nell'obiettivo della sua riqualificazione⁴⁵⁸ che si può rilevare il discrimine tra i Programmi complessi e quei Piani di recupero, adottati già a partire dalla fine degli anni Settanta.

Tuttavia, ad una disciplina volta a garantire la tutela dell'ambiente, specialmente quello urbano, non è corrisposta una traduzione di tale obiettivo nella pratica⁴⁵⁹. Molto spesso, infatti, la finalità ambientale è apparsa mera retorica⁴⁶⁰, ossia un fine soltanto proclamato nelle diverse proposte di Programmi complessi, ma che non ha ricevuto attenzione nella messa in pratica degli interventi⁴⁶¹. Non sono quindi mancate proposte di interventi "fantasiosi", ma pur sempre remunerativi per il privato⁴⁶², promosse «nell'assoluto disprezzo di un ipotetico sviluppo sostenibile del territorio»⁴⁶³.

⁴⁵⁸ Per A. ALBAMONTE, *La concessione edilizia*, op. cit., p. 19, tuttavia la "riqualificazione ambientale" a cui fanno riferimento i Programmi integrati d'intervento non comprende soltanto quegli interventi diretti al recupero strettamente paesaggistico o ambientale, ma un complesso integrato di interventi concernenti anche le funzioni urbane ed il recupero degli immobili dismessi.

⁴⁵⁹ Non sono mancati, però, episodi in cui è stata la stessa normativa, nel caso di specie quella della Regione Lombardia, ad introdurre delle disposizioni volte a favorire un «produttivismo edilizio» a scapito dell'interesse ambientale. Infatti, nel febbraio del 1999, il Consiglio regionale lombardo ha approvato un progetto di legge concernente la disciplina dei Programmi integrati d'intervento, che, all'art. 11, comma 2, escludeva dalla nozione di "bosco" tutte quelle aree boschive che sarebbero venute ad insistere nelle zone territoriali omogenee A), B), C) e D), qualificate come tali dallo strumento urbanistico comunale. Dunque, attraverso l'adozione dei Programmi integrati d'intervento, con sui si può apportare una variante al P.R.G. accelerata e facilitata, la normativa regionale ammetteva la possibilità di convertire in zone edificabili anche quelle che, precedentemente, venivano ad essere assoggettate ad una maggiore tutela ambientale. Tuttavia, in seguito all'impugnazione dell'atto normativo da parte di alcune associazioni ambientaliste, che chiedevano al Commissario di governo di respingere l'approvazione dello stesso, la legge regionale del 12 aprile 1999, n. 9, "Disciplina dei programmi integrati di intervento", è stata adottata priva della disposizione di cui all'originario art. 11, comma 2; cfr. F. BORASI, "Bosco in città" o "ville a schiera nel bosco"? A proposito della L.R. Lombardia n. 151 del 2 febbraio 1999, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 199-201.

⁴⁶⁰ Cfr. P. AVARELLO, *Effetto Prusst*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 3.

⁴⁶¹ Tale giudizio negativo sulla stagione dei Programmi complessi non deve essere inteso in senso totalizzante, poiché vi sono state anche esperienze positive, seppur minoritarie, che non si sono limitate a considerare la questione ambientale in termini meramente teorici e "romantici", ma hanno individuato delle attività volte a recuperare una buona qualità della vita, attenuando i danni all'ambiente, limitando le fonti di inquinamento; cfr. P. ZARAMELLA, *Prusst di Udine, Tavagnacco, Reana del Rojale e Tricesimo*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 52.

⁴⁶² G. ABBATE, *L'esperienza del PRUSST di Palermo*, in *Urbanistica informazioni*, cit., p. 53, riporta la proposta, definita eclatante, presentata dalla Curia di Palermo, con la quale si intendeva realizzare una nuova sede per la Facoltà di Teologia in un'area non solo periferica e del tutto inadeguata, ma soprattutto ricadente in pieno verde agricolo.

⁴⁶³ *Ibidem*.

Uno dei motivi di questa discordanza tra le finalità ambientali e la realizzazione degli interventi viene rinvenuto nell'ambiguità e nella eterogeneità dei diversi obiettivi che attraverso tali Programmi complessi si intendevano perseguire⁴⁶⁴; nel caso dei P.R.U.S.S.T., infatti, il fine della sostenibilità ambientale delle attività realizzate deve coniugarsi con il tema delle infrastrutture, nella maggior parte delle ipotesi strade, le quali devono essere previste per garantire e promuovere uno sviluppo territoriale. Come osservato da qualcuno⁴⁶⁵, infatti, quanto si possa considerare sostenibile dal punto di vista ambientale la realizzazione di chilometri di strada asfaltata, che comporta un'impermeabilizzazione del suolo non indifferente, è un dato tutto da dimostrare e indicazioni circa il modo di interpretare questo fine non sono fornite dal legislatore statale, che lascia sostanzialmente alle amministrazioni locali questo compito interpretativo⁴⁶⁶.

Questa scarsa rilevanza riconosciuta al profilo ambientale non si coglie soltanto nell'attuazione degli interventi previsti con i P.R.U.S.S.T., ma interessa anche gli altri Programmi complessi, come quelli di riqualificazione urbana. Concepirli quali strumenti per garantire un riequilibrio ambientale, gli interventi da essi previsti e realizzati a favore delle aree verdi urbane non sono stati molti e spesso, anzi, ad ognuno di questi è corrisposto un intervento finalizzato alla realizzazione di infrastrutture grigie⁴⁶⁷. Oppure, quando il verde urbano è stato individuato quale vettore attraverso il quale perseguire la riqualificazione delle aree urbane degradate, le previsioni sono rimaste lettera morta. Da volano per far ripartire lo sviluppo urbano, infatti, il verde, nelle previsioni contenute nei diversi programmi elaborati per riqualificare ex aree industriali dismesse⁴⁶⁸, ha visto

⁴⁶⁴ Così P. AVARELLO, *Effetto Prusst*, cit., p. 3.

⁴⁶⁵ Cfr. M. PARIGI, *Prime riflessioni sui Prusst*, cit., p. 83; B. CILLO, *Difficoltà nell'attuazione di politiche urbanistiche orientate alla sostenibilità*, in *Urbanistica informazioni*, 171, 2000, p. 31.

⁴⁶⁶ Per O. DI LORENZO, *Prusst in Sicilia: i rischi dell'assenza di strategie*, in *Urbanistica informazioni*, 170, 2000, p. 46, l'incertezza riguardo il significato di sostenibilità ambientale, unita a quella relativa ai criteri di valutazione, hanno spinto gli amministratori locali a premiare le iniziative che finanziariamente erano maggiormente sostenute dai privati, senza tenere in debita considerazione quanto effettivamente tali proposte mirassero a tutelare e valorizzare le risorse del territorio.

⁴⁶⁷ Cfr. B. CILLO, *Difficoltà nell'attuazione di politiche urbanistiche orientate alla sostenibilità*, cit., p. 31, l'A. osserva come, inoltre, laddove siano stati previsti degli interventi sul verde urbano, questi hanno interessato il verde attrezzato, ossia quella tipologia di area naturale che nei contesti urbanizzati ha un valore ecologico minimo.

⁴⁶⁸ Emblematico è infatti il caso che ha interessato la riqualificazione delle ex aree industriali di proprietà della Falck. Attraverso la realizzazione di un parco urbano si intendevano recuperare queste ampie aree e da lì ridefinire il nuovo volto del comune di Sesto San Giovanni. I diversi *masterplan* adottati negli anni,

venir veno la propria centralità, fino ad arrivare a rappresentare un limite per il perseguimento di quell'obiettivo che con esso si intendeva inizialmente perseguire.

Dunque, con il ricorso agli strumenti di conversione urbana, l'obiettivo prioritario di garantire un miglioramento della qualità delle città è stato raggiunto soltanto parzialmente ed episodicamente⁴⁶⁹; allo stesso tempo, tali programmi, come il Piano di recupero, avrebbero dovuto promuovere degli interventi rivolti al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico già edificato. Tuttavia, anche in questo senso essi si sono mostrati del tutto inefficaci. Infatti, se a livello nazionale, il numero delle nuove realizzazioni si avvicina a quello delle opere recuperate, a livello territoriale, si può rilevare una maggiore propensione al recupero nel centro Italia, mentre al meridione si coglie una preferenza a costruire *ex novo*, con conseguente impermeabilizzazione di suolo naturale⁴⁷⁰. I dati, anche se sintetici, evidenziano quanto sia difficile ricondurre tali programmi complessi tra quegli strumenti attraverso i quali poter perseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di nuovo suolo.

Anche se quest'ultimo non è stato indicato (esplicitamente) tra gli obiettivi⁴⁷¹, le sollecitazioni ad intervenire sul patrimonio edilizio già edificato, piuttosto che realizzare opere *ex novo* su suolo naturale, avrebbero dovuto contribuire ad un suo perseguimento.

tuttavia, hanno riconosciuto al parco un ruolo non sempre rispondente agli originari intenti, anzi, questo è giunto a rappresentare un limite per lo sviluppo urbano, allorché le ampie zone destinate alla sua realizzazione, avrebbero potuto non garantire, a causa degli stringenti vincoli di edificabilità, un sufficiente grado di urbanità. Il destino delle ex aree Falck rimane tutt'oggi incerto. Sulla complessa vicenda si rimanda a M.A. CLERICI, *Il verde ridisegna la città: la sfida del recupero delle aree Falck di Sesto S. Giovanni*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 95/2009, pp. 77-98.

⁴⁶⁹ Critico in questi termini si è espresso M. ZANELLI, *La Ir Emilia-Romagna sulla riqualificazione urbana*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 2008, pp. 21-2, che traendo una valutazione complessiva sull'esperienza dei P.R.U. in Emilia-Romagna ha rilevato come l'obiettivo di integrare diversi settori d'intervento, dall'ambiente all'urbanistica, comprendendo anche quello della cultura, affinché fosse possibile influire sulla qualità urbana sia stato raggiunto soltanto parzialmente o episodicamente.

⁴⁷⁰ I dati sono riferiti in particolare ai Programmi di riqualificazione urbana; cfr. M. GIAMMUSO, *Considerazioni sui dati statistici*, in A. P. LATINI (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana*, op. cit., p. 92, che evidenzia come vi sia una netta prevalenza della nuova edificazione realizzate dai privati, piuttosto che dalle amministrazioni pubbliche, mentre laddove si sia reso necessario il recupero delle opere, gli interventi dei privati si sono concentrati precipuamente su quelle residenziali. La propensione dei privati ad attuare quest'ultima tipologia di interventi è confermata anche da M. ZANELLI, *La Ir Emilia-Romagna sulla riqualificazione urbana*, cit., pp. 21-2, che rileva come il loro apporto sia stato comunque utile a produrre risultati apprezzabili nella differenziazione del mix funzionale.

⁴⁷¹ Per F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, cit., p. 2, al contrario, con l'introduzione del Piano di Recupero, il fine del legislatore statale non è stato quello di conservare in senso stretto l'esistente, poiché esso poteva essere anche di scarso valore, ma diveniva quello di riqualificarlo per evitare il consumo di nuovo suolo. Pertanto, il bene tutelato con tale istituto non è il patrimonio edilizio recuperato, bensì il suolo libero.

Tuttavia, le diverse normative analizzate non hanno previsto alcuna disposizione volta ad incentivare tali operazioni; a mancare sono stati soprattutto incentivi di natura economico-finanziaria da corrispondere a quei comuni “virtuosi”, ossia favorevoli a promuovere forme di recupero, riqualificazione e riconversione urbana. La mancata previsione di queste misure di sostegno finanziario, di conseguenza, ha portato gli enti locali a non poter rinunciare a quelle cospicue entrate provenienti dalle c.d. “tasse di edificazione”⁴⁷², come i costi di costruzione, gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché contributi straordinari, le cui entità possono essere maggiorate laddove si permette il consumo di nuovo suolo e che, soprattutto, possono essere utilizzate dagli stessi per finanziare altre operazioni o, in generale, altre spese, non essendo più previsto alcun vincolo di destinazione, precedentemente imposto ai sensi dell’art. 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, “Norme per la edificabilità dei suoli”⁴⁷³.

Tra gli aspetti che non permettono di riconoscere i programmi di cui sopra quali strumenti urbanistici volti a garantire anche il perseguimento dell’obiettivo della riduzione del consumo di suolo, non concorrono, peraltro, soltanto quelli di natura economico-finanziaria⁴⁷⁴.

Concepiti come risposta al fallimento del piano urbanistico comunale, tali strumenti, o meglio, le previsioni ivi contenute hanno trovato pertanto attuazione al di fuori di un quadro di riferimento generale, rimanendo tuttavia sospese tra «il momento strategico e quello attuativo nel quale spesso hanno finito per trovare collocazione»⁴⁷⁵; ciò ha contribuito, in primo luogo, a far venir meno quella ricerca «dell’ottimale combinazione tra “fare” e “conservare”»⁴⁷⁶, che ha visto preferire a quest’ultima attività la prima, con un conseguente maggior utilizzo di nuovo suolo. Inoltre, la scelta di non inserire tali interventi all’interno di una cornice generale ha dato luogo ad un mancato

⁴⁷² Cfr. F. FOLLIERI, *Lo “sviluppo urbano sostenibile”. Considerazioni de iure condito e de iure condendo*, in *Federalismi.it*, 14/2018, p. 13.

⁴⁷³ L’articolo è stato abrogato dall’art. 136, comma 2, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001.

⁴⁷⁴ Oltre a F. FOLLIERI, *Lo “sviluppo urbano sostenibile”. Considerazioni de iure condito e de iure condendo*, in *Federalismi.it*, 14/2018, p. 13, condivide tale posizione anche P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 4/2015, p. 20.

⁴⁷⁵ Cfr. P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell’esistente*, cit., p. 599.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

coordinamento con le altre politiche pubbliche del territorio, che ha finito per renderli avulsi anche dagli indirizzi di tutela ambientale⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ Si veda F. SELICATO, *Prusst della pre-Murgia adriatica*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 60, il quale evidenzia come, sebbene i Programmi complessi siano delle forme di programmazione concertata, essi necessitano comunque di essere concepiti all'interno di un quadro di assetto territoriale ben delineato, poiché, altrimenti, il rischio che si potrebbe correre è proprio quello di mettere in atto interventi che solo in apparenza sembrerebbero volti a promuovere lo sviluppo locale, ma che nella pratica potrebbero rilevarsi incompatibili con gli indirizzi di tutela ambientale.

CAPITOLO III

L'INTEGRAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE VERDI URBANE NELL'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. Premessa

Secondo i dati forniti dalle diverse Organizzazioni internazionali e sovranazionali, il futuro sarà urbano, poiché, entro il 2030, circa il 60,4 per cento della popolazione mondiale sceglierà di vivere nelle città⁴⁷⁸; percentuale, questa, destinata a crescere fino quasi al 70 per cento nei venti anni successivi⁴⁷⁹. Ad essere interessate da questo fenomeno saranno anche le città europee, destinate, addirittura, ad ospitare il 90 per cento della popolazione europea. Non resterà immune da questa tendenza l'Italia, che, anzi, registra nelle proprie città la presenza di circa un terzo della popolazione nazionale complessiva, a conferma di quanto tali centri continuino a rappresentare degli importanti poli attrattivi⁴⁸⁰.

Alla luce di questa breve premessa con sguardo sul futuro, è possibile comprendere quanto è, fin da subito, centrale il ruolo delle amministrazioni locali⁴⁸¹, chiamate in prima persona a rispondere alle molteplici ed eterogenee esigenze degli abitanti. Le autorità locali, infatti, devono essere in grado di fornire a questi ultimi un numero sempre crescente di servizi, nonché di strutture (residenziali, commerciali, produttive,

⁴⁷⁸ Cfr. UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, *The World's Cities in 2018 - Data Booklet (ST/ESA/SER.A/417)*, 2018.

⁴⁷⁹ Cfr. UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, 2018.

⁴⁸⁰ Cfr. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 135. Curiosa, soprattutto alla luce degli avvenimenti che hanno sconvolto la popolazione italiana - e mondiale - a partire dai primi mesi del 2020, è la posizione di F. FOLLIERI, *Lo "sviluppo urbano sostenibile"*. Considerazioni de iure condito e de iure condendo, cit., p. 18, secondo cui l'attrazione della città, nel lungo periodo, diminuirà, per effetto del maggiore impiego delle nuove tecnologie, che potranno sostituire le persone nelle attività lavorative da svolgere, rendendo meno appetibile le aree urbane. Per l'A., dunque, l'esigenza di nuova edificazione nelle città potrebbe essere transitoria, superata dal ritorno nei piccoli centri, che offrono condizioni di vita, almeno ambientali e sociali, migliori.

⁴⁸¹ Sull'importanza del ruolo assunto dalle città di rimanda, *ex multis*, M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, 2019, pp. 787-837, in particolare si richiama questo contributo, per aver posto l'attenzione sulla necessità di una definizione della disciplina generale del governo del territorio funzionale al soddisfacimento dei diritti sociali fondamentali.

ricettive, ecc.), ma, allo stesso tempo, devono anche garantire un miglioramento della qualità della vita urbana e, in generale, dell'ambiente urbano.

La stessa Unione europea ha riconosciuto un'attenzione crescente alla qualità delle aree urbane⁴⁸²; l'istituzione, e la successiva riforma, dei Fondi strutturali ne è una conferma. In particolare, attraverso l'istituzione del Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sono stati finanziati numerosi interventi volti a rivitalizzare economicamente e socialmente le aree urbane e le zone ad esse adiacenti in crisi⁴⁸³; e a promuovere una maggiore qualità dell'ambiente urbano, realizzando anche delle infrastrutture atte a garantire uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo all'interno dello spazio comunitario.

2. Le strategie europee per la vivibilità delle città

Lo sviluppo delle città europee non ha seguito un *iter* armonioso, come, contrariamente, alcuni amministratori locali si erano impegnati a perseguire.

Infatti, al termine della Seconda Conferenza europea delle città per i diritti dell'uomo, il 18 maggio 2000, veniva sottoscritta la Carta europea dei diritti umani nella città, che, in particolare, all'articolo 19, riconosceva tra i diritti quello «ad uno sviluppo urbanistico ordinato, in grado di garantire una relazione armoniosa tra l'habitat, i servizi, le strutture, il verde pubblico, e le attrezzature destinate ad uso collettivo». In altri termini, le autorità locali si impegnavano a realizzare una pianificazione e una gestione urbana orientate all'equilibrio tra l'urbanistica e l'ambiente, dove ad essere garantito era il rispetto del patrimonio naturale, storico, architettonico ed artistico-culturale delle città, nonché la ristrutturazione del patrimonio esistente.

⁴⁸² Cfr. M. VAROTTO, *Strumenti finanziari comunitari per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, in *Azienditalia*, 9/2002; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 211-221; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 804-7.

⁴⁸³ Come *Urban*, un'iniziativa promossa nel settore della rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti ad esse in crisi, a favore di uno sviluppo sostenibile; oppure *URBACT*, un Programma europeo co-finanziato dal FESR e dagli Stati membri, nato con lo scopo di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra le città europee coinvolte.

Anche i più recenti studi condotti sullo stato di salute dell'ambiente in Europa⁴⁸⁴ non restituiscono dei dati confortanti in questo senso; anzi, ciò che si evince da questi è che molti degli obiettivi prefissati, come la protezione del suolo dal fenomeno dell'urbanizzazione⁴⁸⁵ e dall'uso da parte dell'agricoltura, ovvero la riduzione dei gas serra, qualora l'andamento delle politiche nazionali dovesse continuare ad essere quello attuale, potrebbero non essere raggiunti neppure entro il 2050⁴⁸⁶.

Di fatto, le città si sono continuate ad espandere verso l'esterno, ossia verso le aree naturali presenti nelle immediate vicinanze; il risultato è quello di avere numerose aree urbane circondate da altrettanto numerose «nebulose periurbane»⁴⁸⁷, aree che non sono più campagna e che, però, non possono essere ricomprese all'interno delle prime. Una delle conseguenze di questa dilatazione delle città è rappresentata da una maggiore richiesta da parte degli stessi cittadini di un ambiente di vita migliore.

Da più parti⁴⁸⁸, questo miglioramento della vita urbana è stato individuato nella tutela, nonché incremento degli spazi verdi e delle zone agricole che ancora sopravvivono nelle - ed intorno - alle città; è, dunque, questo uno degli sforzi che le autorità pubbliche

⁴⁸⁴ Cfr. AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Report "The European environment - state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe"*, 2019. Il documento è consultabile al seguente link: https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020/chapter-14_soer2020-summary-assessment/view.

⁴⁸⁵ Cfr. AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Segnali 2019- Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate*, laddove si registra che, sebbene il tasso di crescita delle superfici artificiali sia rallentato, passando da 1086 Km² all'anno tra il 2000 e il 2006 a 711 Km² all'anno tra il 2012 e il 2018, l'Unione europea non è sulla buona strada né per conseguire l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità, né per raggiungere l'obiettivo strategico di un consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050. Il documento è consultabile in <https://www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e>.

⁴⁸⁶ Per una sintesi sulla probabilità di conseguimenti degli obiettivi delle politiche si rimanda alla AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Table 14.1 del Report "The European environment - state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe"*, cit., 2019.

⁴⁸⁷ S. BOERI, *Europa-città: spunti di riflessione*, in *Economia dei servizi*, 2017, p. 339.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, l'A. parla addirittura di «difendere senza alcuna remora la presenza degli spazi verdi e delle aree agricole che ancora compongono, a macchia di leopardo, le grandi conurbazioni europee». Anche la COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, 2012, p. 57, (documento consultabile al link https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf) riconosce che le aree verdi urbane contribuiscono al benessere e alla salute degli abitanti e, anzi, ammette che un'impermeabilizzazione intensiva del suolo, soprattutto nelle zone altamente urbanizzate, riduce la qualità della vita e rende addirittura difficile una vita sociale multiforme. Si veda anche quanto affermato dalla stessa COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2004) 60 definitivo, Bruxelles, 11 febbraio 2004, pp. 26-40.

- e quelle locali per prime - sono chiamate a compiere nell'esercizio del proprio potere pianificatorio⁴⁸⁹.

E anche alcuni recenti atti strategici dell'Unione europea si pongono nella direzione di favorire il miglioramento della vita urbana in questo senso, promuovendo il mantenimento, l'incremento o la creazione di spazi verdi nelle aree urbane e periurbane, in maniera più o meno diretta.

Infatti, un primo complesso di atti che qui si intende prendere in considerazione non attiene direttamente al tema degli spazi verdi urbani, bensì riguarda un altro elemento ambientale, che nel tempo ha visto assumere una centralità all'interno dell'attività di pianificazione, ossia il suolo⁴⁹⁰.

Con l'adozione della Comunicazione del 16 aprile 2002, n. 179, la Commissione europea riconosce il suolo quale risorsa vitale, in larga parte non rinnovabile e sottoposto a crescenti pressioni; è un bene chiamato a svolgere un ruolo fondamentale «per la protezione dell'acqua e lo scambio di gas con l'atmosfera, grazie a funzioni di magazzinaggio, filtraggio, tampone e trasformazione». Tuttavia, evidenzia che, affinché il suolo possa svolgere le sue diverse funzioni, è necessario preservarne le condizioni, ossia evitare che possa essere minacciato da alcune attività umane che possano comportarne il degrado. Le minacce che interessano il suolo sono diverse, si passa dall'erosione alla sua compattazione, dalla eccessiva salinazione alla diminuzione della materia organica, giungendo alla desertificazione, ossia l'ultima fase del processo di degrado.

⁴⁸⁹ La stessa Agenda Habitat II riconosceva negli spazi verdi urbani la chiave di volta per una pianificazione urbana sostenibile; cfr. Decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia ambientale fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*», in particolare, l'Obiettivo prioritario 7: migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche.

⁴⁹⁰ Sul tema del consumo di suolo è vasta la dottrina, cfr., *ex multis*, G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, pp. 1261-95; ID, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2016, pp. 10-24; S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessioni sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 196 ss; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e Appalti* 2014, pp. 129-46; G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, pp. 119-51; P. URBANI, *A proposito del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 227-48; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 2016, pp. 69-190; G. DIMITRIO, *Le regole di destinazione e di uso edilizio dei suoli agricoli*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., pp. 220-87.

Tra le minacce merita un'attenzione particolare quella che viene definita come *soil sealing*, che concerne la copertura permanente di una parte di suolo naturale con materiale artificiale, per la costruzione di edifici ed infrastrutture grigie. L'impermeabilizzazione del suolo rappresenta la forma più intensa di consumo di suolo⁴⁹¹, poiché si configura come un processo irreversibile e anche qualora si proceda alla sua rinaturalizzazione, difficilmente si riescono a recuperare integralmente tutte le sue funzioni ambientali, economiche, sociali e culturali.

L'aumento dell'impermeabilizzazione del suolo è un fenomeno che interessa indiscriminatamente tutto il territorio europeo; è il risultato di strategie di pianificazione del territorio che per lungo tempo hanno ignorato le sue funzioni ambientali la sua natura di bene non rinnovabile, considerandolo, invece, soltanto quale mera piattaforma insediativa, volta a garantire un elevato sviluppo socio-economico. Lo sviluppo incontrollato (o *Sprawl urbano*), fuori dalle aree urbane consolidate, è avvenuto a scapito delle aree naturali presenti intorno alle conurbazioni, la cui estensione è venuta sempre più a ridursi, cagionando rilevanti problemi ambientali, come, ad esempio, i sempre più frequenti episodi di alluvione e smottamenti. Ma l'impermeabilizzazione del suolo ha degli impatti negativi anche all'interno delle aree urbane, dove, pertanto, la presenza di spazi aperti, naturali e verdi è fondamentale per poter garantire un buon livello della qualità della vita, sia in termini ambientali, che in quelli economici e sociali.

È nel solco di questa Strategia che la stessa Commissione europea, preso atto che le diverse disposizioni concernenti la protezione del suolo presenti in altri settori non erano né «concepite appositamente né sufficienti a proteggere tutti i suoli contro tutti i processi di degrado possibili»⁴⁹², nel settembre del 2006, ha presentato una proposta di

⁴⁹¹ Cfr. S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessioni sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, op. cit., pp. 211-3. Sotto la locuzione “consumo di suolo”, infatti, si ricomprende anche il fenomeno definito come *land take* (o *land consumption*), che si traduce in un processo che include la costruzione di insediamenti sparsi in zone rurali, l'espansione delle città attorno a un nucleo urbano (compreso lo *sprawl* urbano), e la conversione di terreno entro un'area urbana (densificazione), a seconda della situazione locale, su una parte maggiore o minore del terreno occupato si può avere impermeabilizzazione del suolo; cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, cit., p. 41.

⁴⁹² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM (2006)232 definitivo, Bruxelles, 22 settembre 2006, considerando 6.

Direttiva⁴⁹³ finalizzata ad istituire un quadro di protezione del suolo e modifica della Direttiva 2004/35/CE.

Fin dai suoi considerando, l'atto, oltre a definire il suolo quale bene ambientale scarso, il cui utilizzo deve essere razionale e sostenibile, così da poterlo trasmettere alle generazioni future, senza comprometterne irreversibilmente le funzioni⁴⁹⁴, individua nel recupero dei siti abbandonati e contaminati, ossia edificati, lo strumento attraverso il quale è possibile frenare il consumo di suolo naturale⁴⁹⁵, mai sottoposto ad attività antropiche. L'atto non fa, invece, alcun riferimento alle conseguenze che un'impermeabilizzazione di suolo incontrollata potrebbe avere all'interno delle aree urbane, soprattutto in riferimento agli spazi verdi urbani presenti in esse.

L'iter di adozione di questa direttiva non è mai giunto a termine; infatti, dopo essere stata approvata dal Parlamento europeo in prima lettura, nel novembre 2007, essa veniva bocciata da una minoranza di Stati nel Consiglio Ambiente, nel marzo 2010, per diversi ordini di ragioni, legate alla sussidiarietà, al carico amministrativo e ai costi eccessivi richiesti per la sua attuazione. Tuttavia, è proprio con l'atto⁴⁹⁶ mediante il quale si dava atto dello stato di attuazione della Strategia tematica per la protezione del suolo e le attività in corso e, in particolare, dello sfortunato esito dell'iter legislativo, che la stessa Commissione afferma l'interesse a proseguire nella direzione segnata dalla Strategia, perseguendo l'ambizioso obiettivo di raggiungere “quota zero” nel consumo di suolo, entro il 2050⁴⁹⁷.

⁴⁹³ Si fa riferimento a COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM (2006)232 definitivo, Bruxelles, 22 settembre 2006.

⁴⁹⁴ *Ivi*, considerando 12.

⁴⁹⁵ *Ivi*, considerando 13.

⁴⁹⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo ed il Comitato delle Regioni - Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, COM (2012)46, Bruxelles, 13 febbraio 2012.

⁴⁹⁷ Anche se l'impegno di raggiungere “quota zero” non è stato formalizzato in alcun atto di *hard law*, la Commissione ha manifestato la sua posizione in diversi atti di *soft law*; tuttavia, dal Piano d'azione relativo al programma *Green Deal europeo*, presentato l'11 dicembre 2019, si legge che la Commissione, entro giugno 2021, riesaminerà tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima e ne proporrà una revisione se necessario. Tra gli strumenti che potrebbero essere previsti viene menzionato anche un regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura; pertanto, non si esclude la possibilità di tornare a parlare di arresto del consumo di suolo pari a zero anche all'interno di un atto di *hard law*. Maggiori dettagli sul *Green Deal europeo* sono consultabili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

L'interesse a raggiungere entro questa data un consumo di suolo pari allo zero è affermato nuovamente con il documento contenente gli orientamenti sull'impermeabilizzazione del suolo, che presenta anche delle *best practice* atte a limitare, mitigare e compensare tale processo di degrado⁴⁹⁸.

L'atto in questione merita una particolare attenzione in quanto pone in evidenza un aspetto che nella proposta di direttiva quadro non veniva preso in considerazione, almeno in maniera diretta, ossia la difficoltà di coniugare l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo vergine, incentivando l'edificazione soltanto all'interno delle aree già urbanizzate, con l'altrettanto importante obiettivo concernente il mantenimento all'interno di queste ultime degli spazi verdi urbani. Infatti, la densificazione delle città potrebbe comportare il sacrificio degli spazi verdi già presenti, ovvero sottrarre aree da destinare, ad esempio, a giardini e parchi urbani. Tuttavia, è la stessa Commissione a riconoscere nel recupero degli edifici abbandonati lo strumento attraverso cui coniugare i due interessi⁴⁹⁹, apparentemente antitetici, e salvaguardare la presenza delle aree verdi urbane, essenziali per gli innumerevoli benefici sociali e ambientali apportati.

Un riferimento più diretto alla necessità di creare e/o incrementare gli spazi verdi all'interno delle aree urbane è presente all'interno della Strategia sulle Infrastrutture verdi, che pone in evidenza quanto sia importante l'integrazione di tali soluzioni naturali all'interno dei procedimenti di pianificazione urbanistica⁵⁰⁰.

L'atto, che si inserisce all'interno della ben più ampia e complessa Strategia della biodiversità fino al 2020⁵⁰¹, si pone quale obiettivo primario quello di promuovere la diffusione delle infrastrutture verdi all'interno del territorio europeo, così da poter creare un sistema più o meno unitario e continuo di spazi verdi, in grado di apportare innumerevoli vantaggi agli stessi Stati membri che ne promuovono la realizzazione, in termini non solo ambientali, ma anche sociali ed economici.

⁴⁹⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, cit.

⁴⁹⁹ *Ivi*, p. 58.

⁵⁰⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Infrastrutture Verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 definitivo, Bruxelles, 6 maggio 2013.

⁵⁰¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia della biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2011.

Le infrastrutture verdi, infatti, vengono definite dalla stessa Strategia quale soluzione più economica e duratura rispetto alle infrastrutture tradizionali, necessarie per permettere lo svolgimento delle attività indispensabili per gli insediamenti urbani, ma solitamente concepite per un unico scopo. Quando si parla di infrastrutture verdi, invece, si fa riferimento ad una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Costituiscono le infrastrutture verdi gli spazi verdi (e blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti sia nel contesto rurale che in quello urbano.

In riferimento a quest'ultimo contesto⁵⁰², la presenza degli elementi che costituiscono l'infrastruttura verde, come i parchi, i giardini privati, le siepi, le fasce tampone vegetate, oppure i giardini pensili e i muri verdi, comporta innumerevoli vantaggi per la salute, contribuendo a migliorare la qualità dell'aria e delle acque, nonché per ciò che concerne il miglioramento del senso di comunità. La previsione di ulteriori elementi verdi urbani, come i sempre più diffusi orti urbani, contribuisce a ridurre le distanze tra la produzione e la consumazione degli alimenti, con importanti conseguenze non solo sulla sicurezza alimentare, ma anche sull'ambiente e sull'inclusione sociale⁵⁰³. In altri termini, la c.d. infrastruttura verde urbana contribuisce a rendere le città più attrattive, nonché a fornire degli ambienti più salubri.

Sebbene siano resi evidenti i benefici derivanti dalla presenza delle infrastrutture verdi, soprattutto nell'ambito urbano, anche per il perseguimento di obiettivi previsti in altre politiche dell'Unione europea, la loro diffusione è ancora limitata⁵⁰⁴.

⁵⁰² La conoscenza sulle infrastrutture verdi urbane e i benefici che esse apportano stanno migliorando grazie al sostegno del progetto *EnRoute - Enhancing Resilience of Urban Ecosystem through Green Infrastructure*, avviato nel 2017. *EnRoute* definisce gli spazi verdi urbani quali spazi parzialmente o completamente coperti di vegetazione, situati all'interno di un ecosistema urbano. Il progetto coinvolge 18 *CityLab*, tra cui le città di Roma, Padova e Trento.

⁵⁰³ Cfr. G. PIZZANELLI, *La rigenerazione degli spazi urbani attraverso percorsi agro-alimentari*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 289-307; L. CORVO, *La Green City come attrazione turistica*, in *Sociologia urbana e rurale*, 100, 2013, pp. 36-8.

⁵⁰⁴ Così rileva la COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, COM(2019) 236 definitivo, Bruxelles, 24 maggio 2019.

Tra le cause di questa scarsa diffusione non si può ricondurre quella di natura economico-finanziaria, dal momento che le infrastrutture verdi sono individuate quali priorità di investimento su cui si concentrano i Fondi strutturali, in particolare il Fondo di coesione e il FESR.

Le ragioni di una limitata integrazione di queste strutture nell'ambito di una pianificazione non solo strategica, ma anche locale⁵⁰⁵, va dunque ricercata altrove e, in particolare, nell'arretratezza culturale delle autorità pubbliche nei confronti del verde, per lungo tempo considerato soltanto quale mero elemento estetico all'interno delle città e, in seguito, solo quale standard urbanistico minimo per garantire l'equilibrio tra gli spazi vuoti e quelli pieni⁵⁰⁶.

I più recenti avvenimenti legati alla pandemia Covid-19, che hanno spinto gran parte delle autorità politiche europee, anzi mondiali, ad adottare dei provvedimenti di *lockdown*, hanno contribuito a dimostrare quanto sia importante il ruolo degli spazi verdi urbani sia per il benessere fisico che mentale e quanto, dunque, la loro presenza debba essere incentivata e promossa in questi ambiti.

È in questo contesto che si inserisce la nuova Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità⁵⁰⁷, che si pone quale obiettivo quello di riportare la natura nella vita (quotidiana) della popolazione europea, come recita lo stesso titolo. Come alcuni autori hanno già avuto modo di commentare⁵⁰⁸, ad un titolo così evocativo fa seguito, al contrario, la definizione di una Strategia che, sia dal punto di vista lessicale che dal

⁵⁰⁵ Nel 2010, l'Italia si è dotata di una propria Strategia nazionale per la biodiversità, in coerenza con gli obiettivi previsti dall'omonima Strategia adottata dalla Commissione europea. La Strategia nazionale per la biodiversità, in particolare, riconosce esplicitamente il piano urbanistico comunale quale strumento attraverso cui è possibile integrare i piani di gestione del verde esistente e di quello di progetto, nonché prevedere la realizzazione ovvero il mantenimento dei c.d. corridoi ecologici, al fine di realizzare un continuum ambientale, all'interno del quale è possibile lo spostamento, in sicurezza, delle specie viventi.

⁵⁰⁶ Cfr. R. GAMBINO, *Reti urbane e spazi naturali*, in E. SALZANO (a cura di), *La città sostenibile*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992, pp. 77-89; C. GASBARRINI, *Oltre la sostenibilità*, in *CRIOS*, 2015, pp. 5-9, laddove l'A. evidenzia come, malgrado a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, si cercasse di ricostruire un rapporto tra città e natura, in un'ottica di progettazione urbana ecologicamente orientata, l'urbanistica europea non abbia saputo rispondere a queste sollecitazioni. Anzi, l'irruzione ecologica e la sua portata valoriale sono state sterilizzate e ridotte a poco più di una procedura di riequilibrio quantitativo, risolvibile con la previsione di opportuni standard minimi di verde.

⁵⁰⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020- Riportare la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 definitivo, Bruxelles, 20 maggio 2020.

⁵⁰⁸ Si fa riferimento all'intervento tenuto dalla Prof.ssa CRISTIANA LAURI, nel corso del XXIII Convegno nazionale AIDU, "Ripensare la città e il suo diritto", tenutosi a Padova, il 1-2 ottobre 2020, ma trasmesso da remoto, a causa delle normative anti-Covid. L'intervento al quale si fa riferimento è stato fatto nella prima giornata dei lavori.

punto di vista sostanziale, sembrerebbe connotarsi di maggiore efficacia rispetto alla precedente Strategia in materia di biodiversità.

Per quanto qui di interesse, la Strategia, riconoscendo una maggiore centralità alle città nel perseguimento degli obiettivi stabiliti, individua tra le azioni per ripristinare e incrementare la biodiversità quella di inverdire maggiormente le zone urbane e periurbane; in particolare, promuove l'integrazione delle infrastrutture verdi all'interno della pianificazione urbana, nonché nella progettazione degli edifici e delle loro pertinenze. Alla luce di tale atto, gli elementi che concorrono a realizzare l'infrastruttura verde devono essere presi in considerazione in sede di pianificazione, ovvero di progettazione, e non più essere considerati quali componenti ancillari ed ornamentali.

Attraverso l'integrazione degli spazi verdi urbani nella pianificazione urbanistica, l'obiettivo che si intende perseguire è quello di invertire la tendenza che vede tali aree uscire perdenti dalla competizione per il suolo libero, sottratto in misura sempre più crescente dalle costruzioni e dalle tradizionali infrastrutture grigie che si realizzano con l'aumento della popolazione nelle aree urbane.

Allo stesso tempo, al fine di concorrere al miglioramento della qualità della vita all'interno delle città, la Strategia introduce il piano di inverdimento urbano, ossia uno strumento che deve includere misure atte a creare nelle aree urbane boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, parti e siepi, nonché a migliorare i collegamenti tra tutti gli spazi verdi.

Sebbene sia da apprezzare l'introduzione di questo ambizioso strumento, poiché è volto ad incentivare una maggiore presenza di aree verdi all'interno delle città e a garantire agli abitanti maggiori occasioni per fruire di esse, presenta alcune criticità. In primo luogo, il carattere facoltativo di un simile strumento, così originale, potrebbe spingere molte città a non adottarlo, per molteplici ragioni, quali ad esempio la difficoltà a redigerlo. Per ovviare a questo problema e facilitare il lavoro alle città, però, la Commissione si impegna ad istituire, nel 2021, una piattaforma UE per l'inverdimento urbano, che si realizzerà nell'ambito del “*Green City Accord*”⁵⁰⁹ con le

⁵⁰⁹ Il *Green City Accord* è un movimento dei sindaci europei orientato a salvaguardare l'ambiente naturale, rendere le città più pulite, salubri e resilienti. Si allinea alla strategia di crescita dell'Unione europea, il *Green Deal europeo*, e sarà lanciato dalla Commissione europea il 22 ottobre 2020, nell'ambito della *European Week of Region and Cities*.

città e i sindaci e in stretto coordinamento con il Patto europeo dei sindaci. Inoltre, sono invitate ad adottare i piani di inverdimento urbano quelle città che hanno almeno 20.000 abitanti, senza, tuttavia, fornire alcuna indicazione circa il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione presenti nei diversi Stati membri.

Al fine di sollecitare l'adozione di questi piani di inverdimento urbano, si riconosce ad essi un ruolo centrale nella scelta della Capitale europea del 2023 e nell'assegnazione del premio Foglia verde europea 2022.

Quanto finora esposto ed evidenziato, ossia la necessità di incrementare, tutelare, stimolare la creazione di spazi verdi urbani e periurbani per concorrere ad un miglioramento delle sempre più popolate e grandi aree urbane, è stato fatto tenendo in considerazione soltanto quanto contenuto in atti strategici, non giuridicamente vincolanti. Nei prossimi paragrafi, pertanto, prendendo in esame l'ordinamento giuridico nazionale italiano ed il suo complesso normativo, l'obiettivo che si intende perseguire è quello di individuare il ruolo che oggi effettivamente viene riconosciuto agli spazi verdi urbani ed in che modo le autorità pubbliche hanno proceduto ad integrare nell'attività di pianificazione le infrastrutture verdi urbane, così da rendere le città luoghi sempre più puliti, salubri e resilienti.

3. Il problema della qualificazione giuridica del verde urbano

Quando si tratta del tema del verde, in termini giuridici, il lavoro che ci si appresta a compiere si presenta molto complesso e complicato.

Una delle ragioni che concorre a rendere ardua questa analisi può essere rinvenuta nell'assenza di una nozione giuridica unitaria di verde urbano, che complica l'operazione di definizione del campo di ricerca. Tale motivo potrebbe giustificare anche lo scarso interesse che fino a non molti anni fa era rivolto da parte dei giuristi al tema del verde urbano, per molto tempo considerato soltanto in ambito urbanistico, ma inteso quale mero parametro urbanistico quantitativo, la cui presenza doveva essere garantita al fine di assicurare l'equilibrio tra gli spazi vuoti e quelli pieni all'interno delle città.

Al contrario, in altri campi scientifici, dall'economia alla psicologia, passando per la sociologia, gli studi sul verde sono ormai diversi⁵¹⁰, come gli obiettivi che attraverso essi si sono intesi perseguire: ad esempio, quello di dimostrare in che modo la presenza degli spazi verdi urbani contribuisce a migliorare la salute degli abitanti, in quanto più incentivati a compiere un'attività fisica, e ad aumentare la socialità urbana, poiché sono aree maggiormente capaci di attrarre gruppi di persone⁵¹¹.

Di recente, complice il diverso modo di percepire il verde, non più solo quale standard minimo inderogabile da garantire nell'elaborazione dei nuovi Piani regolatori generali, ovvero con la revisione di quelli già esistenti, ma inteso quale elemento qualitativo⁵¹² delle aree urbane, è aumentata l'attenzione anche degli studiosi di diritto nei confronti di tale tema⁵¹³.

Questa maggiore attenzione si registra, soprattutto, all'indomani dell'adozione da parte del legislatore statale di una normativa volta a promuovere lo sviluppo degli spazi

⁵¹⁰ Ad esempio, M.C. TARRANT, H.K. CORDELL, *Amenity Values of Public and Private Forests: Examining the Value-attitude Relationship*, in *Journal of Environmental Management*, pp. 692-703, rilevano come la presenza di aree non urbanizzate e destinate a verde nelle vicinanze delle abitazioni influenzi l'andamento dei prezzi del mercato immobiliare. Cfr. M. MIRABILE, *La natura in città: il verde urbano e la biodiversità*, in ISPRA (a cura di), *III Rapporto APAT sulla Qualità dell'ambiente urbano*, 2006, pp. 505-34; P. CORVO, *La Green City come attrazione turistica*, cit., pp. 33 ss., laddove l'A. evidenzia come la presenza di aree naturali collegate ed integrate negli spazi urbani possa apportare dei miglioramenti per gli abitanti delle città dal punto di vista non solo relazionale, ma anche dal punto di vista occupazionale, con l'affermazione di nuove figure professionali, come quella dell'educatore ambientale.

⁵¹¹ Si rimanda al lavoro di G. PIERETTI, E. GROSSI, G. FERILLI, G. TAVANO BLESSI, *Aree urbane, ambiente naturale e benessere: il caso della città di Milano*, in *Sociologia urbana e rurale*, 99/2012, pp. 134-51, e alla vasta bibliografia ivi contenuta, relativa ai numerosi studi condotti circa la correlazione aree verdi urbani e benessere delle persone, sia dal punto di vista fisico che psicologico.

⁵¹² Cfr. TAR ABRUZZO-PESCARA, 7 aprile 2008, n. 378, laddove il giudice afferma che le aree destinate a verde pubblico attrezzate devono avere una dimensione tale da poter essere efficacemente e facilmente utilizzate dalla generalità degli utenti per il gioco ovvero per lo sport e, pertanto, non devono essere individuate in spazi di risulta, esclusivamente posti a servizio dei fabbricati; C.G.A. SICILIA, 24 ottobre 2007, n. 1017, laddove afferma che la previsione di aree verdi oltre i limiti dettati dal D.M. n. 1444 del 1968, contenuta in un P.R.G., non comporta un sovradimensionamento degli standard urbanistici, con la conseguenza che per tali vincoli non occorre né un'apposita motivazione, né una copertura finanziaria. La previsione di aree destinate a parco urbano e a verde pubblico ha un carattere conformativo e assolve la funzione primaria di conformare la proprietà a tutela dell'ambiente e non mirano a definire i rapporti massimi, con gli spazi destinati residenziali, secondo le previsioni dell'art. 3 del D.M. n. 1444 del 1968.

⁵¹³ Cfr. V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in A. F. DI SCIASCIO, F. G. COCA (a cura di), *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 149-74; M. ATELLI, *Il verde pubblico è servizio locale*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, pp. 234-47; A. ABRAMI, *La disciplina giuridica del verde urbano e periurbano*, cit., pp. 538-42; A. DI MARIO, *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo*, cit., pp. 1039-45; G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 39-61; B. GRAZIOSI, *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 189-204.

verdi urbani, ossia la legge del 14 gennaio 2013, n. 10⁵¹⁴, che, per la prima volta, sembra considerare il verde in modo unitario, senza operare una distinzione tra quello pubblico e quello privato, e funzionale agli interessi della comunità.

Tuttavia, neppure l'adozione della suddetta normativa ha costituito l'occasione per dotare l'ordinamento di una nozione giuridica unitaria di verde urbano⁵¹⁵, tale da poter condizionare le scelte urbanistiche future degli enti locali, ovvero utile per poter individuare con chiarezza quali sono gli elementi che possono costituire le infrastrutture verdi urbane.

Se una nozione unitaria di verde urbano manca a livello nazionale, la stessa assenza si può rilevare anche nell'ordinamento giuridico regionale, dove le disposizioni dedicate a questo elemento si limitano al massimo a definirlo, all'interno delle normative in materia di governo del territorio, quale servizio pubblico locale⁵¹⁶; è il caso della l.r. Toscana del 10 novembre 2014, n. 65, che all'art. 62, comma 6, lo definisce come «l'insieme delle componenti vegetali, appartenenti sia ad aree pubbliche che private, che concorrono a garantire l'equilibrio ecologico dei territori urbani»⁵¹⁷.

Pertanto, quando si tratta di definire il verde in termini giuridici, la fonte normativa di riferimento di partenza rimane il D.M. del 2 aprile 1968, n. 1444, che, all'art. 3, comma 2, lett. c), concorre a definirlo quale standard minimo inderogabile presente negli insediamenti residenziali, stabilendo che esso non può essere inferiore ai 9 mq. Invero, la disposizione stabilisce che tale quantità di spazio libero deve essere destinata a spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, ed essere effettivamente utilizzabile per tali impianti, senza stabilire quanti mq devono essere destinati effettivamente ad aree verdi. Nell'articolo successivo, invece, si stabilisce che, nella Zona Territoriale

⁵¹⁴ Legge 14 gennaio 2013, n. 10, "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", pubblicata in G.U. n.27 del 01 febbraio 2013.

⁵¹⁵ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Relazione annuale 2013*, Roma, 30 maggio 2013, pp. 11-2, evidenzia come manchi una nozione legale più circostanziata di verde urbano, ma anche come la mancanza di una nozione legale di verde pubblico abbia degli importanti riflessi sulla sua classificazione da parte delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, sulle tecniche di copertura dei relativi oneri finanziari.

⁵¹⁶ Sulla natura di servizio pubblico da riconoscere al verde urbano si rimanda a M. ATELLI, *Il verde pubblico è servizio locale*, cit., pp. 234-47, laddove ne rileva i profili, tra i quali anche quello economico.

⁵¹⁷ La l.r. Toscana del 3 gennaio 2005, n. 1, abrogata dalla l.r. Toscana n. 65 del 2014, all'art. 37, comma 8, sanciva inoltre che: «[i]l governo del territorio promuove l'incremento delle dotazioni del verde urbano ed orienta lo sviluppo degli insediamenti alla realizzazione di una dotazione di verde equivalente capace di compensare le emissioni di gas all'interno dell'area urbana».

Omogenea F, qualora vi fosse l'esigenza di prevedere le attrezzature pubbliche di interesse generale, alla realizzazione di parchi pubblici urbani e territoriali devono essere destinati non meno di 15 mq di area per abitante.

Il D.M. n. 1444 del 1968 non fornisce alcuna indicazione su cosa si debba considerare ricompreso nella fattispecie verde pubblico⁵¹⁸ e tale mancanza ha portato gli amministratori locali a declinarlo in diverse tipologie, a seconda dello spazio occupato all'interno delle città e delle funzioni che è chiamato a svolgere.

Si parla così di verde pubblico quando ci si riferisce ai giardini storici, alle ville, giardini e ai Parchi di particolare pregio, ossia aree che testimoniano il passato delle città e costituiscono un patrimonio di grande valore estetico e paesaggistico. Questi spazi verdi, di cui le nostre città sono ricche⁵¹⁹, ricomprendono sia le aree tutelate ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 42 del 2004, sia quelle tutelate ai sensi dell'art.136 del medesimo atto⁵²⁰; non sempre, su tali spazi verdi urbani le amministrazioni locali hanno una competenza diretta.

Un'altra importante componente del verde pubblico è costituita dai grandi parchi urbani, aree più o meno estese, facilmente accessibili dalla comunità insediata; questa tipologia di verde rappresenta, data la sua forte presenza nel contesto urbano⁵²¹, il polmone verde della città. Un'altra tipologia di verde è rappresentata dal c.d. verde di arredo, ossia aree create a fini estetici ovvero funzionali, come possono essere le alberate stradali, il verde spartitraffico e le aiuole; ancorché destinate a tali fini, anche

⁵¹⁸ Per V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in A. F. DI SCIASCIO, F. G. COCA (a cura di), *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, op. cit., p. 154, l'assoluta astrattezza della locuzione "verde pubblico" ha reso difficile identificare la categoria, nonché reso predominante l'impiego aggettivato, che ne ha spesso mutato il significato. Di recente, il Consiglio di Stato è intervenuto in merito alla qualificazione di un'area verde quale giardino pubblico, che, ai sensi dei ricorrenti, doveva considerarsi errata, in quanto qualificabile come verde pubblico. Per il Collegio, la distinzione tra giardino pubblico e verde pubblico è da considerarsi del tutto "speciosa", dal momento che anche un'area verde non recintata ben può costituire un giardino pubblico, comportando così delle rilevanti conseguenze per l'intera area su cui sorge, tanto dal punto di vista sociale, quanto economico, dato che la potenzialità della stessa ad essere un luogo frequentato da soggetti più esposti al fenomeno della ludopatia, come anziani o giovani, può tradursi in un divieto ad aprire nelle sue prossimità attività deputate al gioco d'azzardo lecito; cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. III, 26 marzo 2021, n. 2582.

⁵¹⁹ I dati ISTAT aggiornati al 2018, indicano che, nei 114 comuni capoluogo di provincia e città metropolitane, il verde storico incide sulla superficie urbana 21, 6 per cento, rappresentando la tipologia di verde più diffusa nei contesti urbani.

⁵²⁰ Ossia le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalla Parte II del D.lgs. 42 del 2004, che si distinguono per la loro non comune bellezza.

⁵²¹ Secondo i dati ISTAT, aggiornati al 2018 e riferiti ai 114 comuni capoluogo di provincia e città metropolitane, i grandi parchi urbani costituiscono il 12, 9 per cento della superficie totale comunale.

questi spazi svolgono funzioni biologiche ed ecologiche importanti, soprattutto se si tiene conto della loro vasta diffusione sulla superficie comunale⁵²².

Concorrono ad arricchire la già eterogenea categoria del verde pubblico le aree sportive all'aperto a gestione pubblica, ossia spazi aperti destinati a servizio ludico adibiti a campi sportivi, campi polivalenti, oppure ad aule verdi.

Un'altra tipologia di verde pubblico è rappresentata dagli orti urbani, comunque denominati, costituiti da piccoli appezzamenti di terra di proprietà comunale da adibire alla coltivazione ad uso domestico. La presenza di orti urbani è aumentata progressivamente in tutto il territorio nazionale, comportando dei miglioramenti non solo in termini ambientali, quanto, soprattutto, in termini sociali, dal momento che, se realizzati in zone degradate, attraverso la loro coltivazione e gestione, i cittadini che se ne prendono cura, da una parte, contribuiscono a migliorare le aree in cui vivono e, dall'altra, nello svolgimento di queste attività si sentono maggiormente parte della comunità di appartenenza, riducendo così le ineguaglianze sociali prodotte da una distribuzione iniqua delle possibilità di accedere ai servizi⁵²³.

Fanno parte del verde pubblico anche quelle aree destinate a forestazione urbana, ossia aree libere e incolte molto estese che svolgono un ruolo di primaria importanza nella fornitura dei servizi ecosistemici, come la mitigazione dell'aria ovvero il sequestro di carbonio.

Inoltre, quando si tratta di verde pubblico si è soliti ricomprendere in questa categoria tipologie di verde come quello cimiteriale, i giardini zoologici e gli orti botanici, ma anche il c.d. verde incolto, ossia aree verdi la cui vegetazione spontanea non è soggetta a manutenzione ma la cui presenza è comunque funzionale al miglioramento della qualità delle città.

⁵²² Le aree destinate a verde d'arredo, sempre secondo i dati ISTAT, aggiornati al 2018 e riferiti ai 114 comuni capoluogo di provincia e città metropolitane, rappresentano l'8,1 per cento del totale della superficie comunale.

⁵²³ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la «Turin Food Policy»*, in *Amministrare*, 2016, pp. 76-8; C. CERTOMÀ, *Orti urbani, giardini condivisi, Guerrilla Gardening: l'impegno della società civile nella costruzione partecipata dello spazio pubblico*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, pp. 634-47.

Un'ultima, ma non meno importante⁵²⁴, tipologia di verde pubblico è rappresentata dal verde attrezzato, cioè aree destinate ad uso pubblico da parte dei cittadini, come i piccoli parchi, i giardini di quartiere⁵²⁵, le aree per i cani, ecc. La stessa difficoltà che si incontra nel definire la macrocategoria del verde urbano e della sua componente pubblica, la si può riscontrare anche nell'identificare la categoria del verde pubblico attrezzato: dal momento che ogni soggetto pianificatore attribuisce a questa dei forti elementi di specialità, la sua identificazione può avvenire per differenza, ossia in rapporto ad altri spazi verdi destinati, ad esempio, a uso sportivo.

Alcune recenti pronunce giurisprudenziali⁵²⁶ hanno contribuito a fare maggiore chiarezza relativamente al verde pubblico attrezzato; in particolare, si è affermato che «[n]elle aree ricadenti in zona F e destinate dallo strumento urbanistico a verde pubblico attrezzato, il verde, vale a dire la presenza di vegetazione distribuita sul territorio secondo modalità indicate costituisce esso stesso la “attrezzatura pubblico o privata di uso pubblico” a cui tali zone sono riservate», aggiungendo che «la fruizione del verde da parte della collettività ne è la funzione tipica nell'ambito dell'organizzazione generale del territorio comunale»⁵²⁷. Secondo tale lettura, pertanto, nelle zone destinate a verde pubblico attrezzato, quando la loro particolare disciplina vi ammetta la presenza anche di altre attrezzature, la funzione di queste ultime non può che essere gerarchicamente subordinata e servente rispetto a quella propria dell'intera zona. In altri termini, «è ammesso ciò che può essere considerato un accessorio del verde attrezzato»⁵²⁸, mentre la presenza di fontane, panchine, alberature, illuminazione e vari giochi per bambini non è sufficiente a rispettare la funzione primaria del verde pubblico attrezzato⁵²⁹.

⁵²⁴ Secondo i dati ISTAT, aggiornati al 2018, la categoria del verde attrezzato incide sul 10,7 per cento della superficie totale dei comuni capoluoghi di provincia e città metropolitane, raggiungendo picchi di 70,9 per cento a L'Aquila.

⁵²⁵ La legge del 22 ottobre 1971, n. 865, all'art. 44, lett. h), ha ricompreso le «aree verdi di quartiere» tra le opere di urbanizzazione secondaria, fino ad allora escluse dalla lista di quelle indicate all'art.4 della legge 29 settembre 1964, n. 847.

⁵²⁶ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790; ID, sez. IV, 6 giugno 2013, n. 4148; TAR CAMPANIA- NAPOLI, sez. VIII, 25 febbraio 2014, n. 1186.

⁵²⁷ CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 28 giugno 2004, n. 4790.

⁵²⁸ Così M. ATELLI, *Il verde pubblico è servizio locale*, cit., p. 242, che ha inoltre osservato come la presenza di fontane, panchine, alberature, illuminazione e vari giochi per bambini non è sufficiente a rispettare la funzione primaria del verde pubblico attrezzato.

⁵²⁹ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 6 giugno 2013, n. 4148.

Malgrado le molteplici tipologie di verde pubblico, queste non rappresentano l'intero sistema del verde urbano, dal momento che una sua importante componente è quella costituita dal verde privato, fattispecie del tutto estranea al D.M. n. 1444 del 1968.

Una recente pronuncia giurisprudenziale⁵³⁰ ha sancito la legittimità di uno strumento urbanistico che riduceva la capacità edificatoria già prevista dallo strumento urbanistico previgente; in particolare, per il giudice amministrativo, è opportuno mantenere l'impianto urbanistico esistente e, dunque, il mantenimento degli spazi non edificati ed utilizzati a giardino, «e ciò all'evidente fine di non compromettere un assetto che (...) risulta di un certo pregio e idoneo a determinare ricadute positive di valorizzazione per tutto il territorio comunale»⁵³¹. Alla base del ragionamento del giudice amministrativo c'è, pertanto, l'idea che anche la presenza degli spazi privati non edificati e utilizzati a giardino concorre insieme alle aree verdi pubbliche a produrre degli effetti positivi di valorizzazione per tutto il territorio e, anzi, la decisione di limitare l'edificazione delle prime è in linea con l'art. 41 Cost., comma 2, che assegna alla proprietà privata anche una funzione sociale⁵³².

La fattispecie del verde privato non si esaurisce nella figura dei giardini privati, così come la sua funzione non si esaurisce in quella estetico/ornamentale; possono concorrere a comporre questa categoria anche i tetti verdi e le pareti verdi, ossia elementi di bioedilizia la cui presenza viene incentivata nella costruzione di nuovi edifici, anche attraverso la previsione di misure come il c.d. bonus verde, introdotto con la legge del 27 dicembre 2017, n. 205⁵³³. La realizzazione di tali elementi negli edifici privati, ma anche pubblici, oltre che apportare dei miglioramenti al paesaggio urbano,

⁵³⁰ Cfr. TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 15 maggio 2014, n. 1281. Il TAR SICILIA-PALERMO, sez. III, 04 aprile 2018, n. 778, oltre a riconoscere alla destinazione del verde privato il carattere di zonizzazione, dunque non quello di vincolo espropriativo, ha individuato in questa destinazione anche la funzione di evitare l'eccessiva concentrazione delle costruzioni, così da poter garantire un più armonioso sviluppo delle zone abitate.

⁵³¹ Cfr. TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, sentenza 15 maggio 2014, n. 1281.

⁵³² La stessa legge n. 1150 del 1942, all'art. 25, prevedeva che: «Le aree libere sistemate a giardini privati adiacenti a fabbricati possono essere sottoposte al vincolo dell'inedificabilità anche per una superficie superiore a quella di prescrizione secondo la destinazione della zona. In tal caso, e sempre che non si tratti di aree sottoposte ad analogo vincolo in forza di leggi speciali, il Comune è tenuto al pagamento di un'indennità per il vincolo imposto oltre il limite delle prescrizioni di zona».

⁵³³ Per i caratteri innovativi del "bonus verde" e le modalità per beneficiarne cfr. V. ALBERTINI, *Nuovi orizzonti per il verde urbano*, in *Immobili & proprietà*, 3/2018, p. 197.

permette di apportare dei complessivi miglioramenti all'ambiente⁵³⁴, nonché migliorare l'efficientamento energetico della struttura⁵³⁵.

3.1. Il verde agricolo quale componente del verde urbano

Sulla possibilità di includere anche il verde agricolo sotto la nozione di verde urbano, invece, non c'è una posizione condivisa. Secondo una parte della dottrina⁵³⁶, infatti, tale tipologia di verde, oltre ad essere oggetto di una specifica tipicizzazione già all'interno del D.M. n. 1444 del 1968, che, all'interno della zona E, la individua in termini puntuali, non può essere ricompresa nella macrocategoria del verde urbano, in quanto posta al di fuori del contesto urbano.

Riguardo quest'ultima considerazione, per la giurisprudenza amministrativa⁵³⁷, l'autonomia tra le prescrizioni di uno strumento urbanistico generale e le perimetrazioni del centro edificato comporta che l'inserimento di un'area nella zona destinata a verde agricolo dal P.R.G. non esclude che essa possa essere inclusa nel centro urbano e che, allo stesso tempo, questa inclusione non ha alcuna rilevanza agli effetti urbanistici.

Basare l'esclusione del verde agricolo dalla fattispecie del verde urbano solo sulla convinzione che esso si trova in maggior parte al di fuori dei centri urbani, inoltre, è una conclusione che non tiene conto dell'evoluzione disordinata ed incontrollata di questi ultimi, che hanno, di conseguenza, inglobato anche quelle aree agricole più prossime. Da questa espansione, pertanto, deriva che all'interno delle città si siano venute ad includere anche le aree destinate a verde agricolo, che, anzi, in tale contesto svolgono una funzione ambientale, attraverso l'aumento della biodiversità, e sociale inestimabile. Non mancano previsioni regolamentari comunali che, prendendo atto di questa evoluzione, nel dettare disposizioni circa la gestione, manutenzione, ma anche

⁵³⁴ Come l'assorbimento delle polveri sottili e l'aumento della biodiversità in ambito urbano.

⁵³⁵ Cfr. Direttiva 2018/844/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, al considerando 17, afferma che: «Le soluzioni di tipo naturale, quali una vegetazione stradale ben progettata, i tetti verdi e i muri che garantiscano isolamento e ombreggiamento agli edifici, contribuiscono a ridurre la domanda di energia, limitando la necessità di riscaldamento e rinfrescamento e migliorando la prestazione energetica di un edificio».

⁵³⁶ Cfr. V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in A. F. DI SCIASCIO, F. G. SCOCA (a cura di), *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, op. cit., p. 151.

⁵³⁷ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 2 giugno 1982, n. 491, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 1983, pp. 478 e ss.

promozione e miglioramento del verde urbano, stabiliscono che queste si applicano anche alle aree agricole presenti nelle città e che contribuiscono a rendere «l'ambiente urbano a misura d'uomo»⁵³⁸.

Inoltre, è ormai condiviso quell'orientamento⁵³⁹, fatto proprio dalla giurisprudenza, secondo cui la destinazione a verde agricolo impressa ad un'area dallo strumento urbanistico generale non ha un contenuto specifico, ossia non è volta a tutelare la sola attività agricola, bensì può essere finalizzata a garantire una tutela del verde in ambito urbano e periurbano⁵⁴⁰. In questa ottica, è bene osservare che le aree destinate a verde agricolo non assumo un carattere di residualità, ossia non rappresentano delle “aree serbatoio” per degli insediamenti urbanistici futuri⁵⁴¹, ma ad esse viene riconosciuta una valenza conservativa dei valori naturalistici. Un'area destinata a verde agricolo, pertanto, non deve necessariamente essere vocata all'attività agricola, ben potendo essere la sua funzione quella decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano⁵⁴².

Dunque, per la funzione che il verde agricolo svolge nel migliorare le condizioni di vivibilità all'interno delle città, nonché per il suo ruolo spesso di collegamento con le aree naturali che circondano le stesse, esso può ben essere ricompreso all'interno della nozione di verde urbano.

Da tale categoria, al contrario, resta escluso il c.d. verde boschivo. È lo stesso Decreto legislativo del 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, ad escludere tale fattispecie; invero, ai sensi dell'articolo 5, si escludono dalla

⁵³⁸ Cfr. Comune di Palermo, Deliberazione del Consiglio comunale del 16 ottobre 2008, n. 355, con cui si approva il Regolamento del verde pubblico e privato della città di Palermo.

⁵³⁹ Cfr. P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1994, pp. 3-14; ID, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, cit., pp. 119-120.

⁵⁴⁰ Cfr. *ex multis* TAR LAZIO-ROMA, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652; ID, sez. II, 14 settembre 1994, n. 1028; CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 19 settembre 1991, n. 1168; ID, sez. V, 9 settembre 2013, n. 4472; ID, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149.

⁵⁴¹ Per il T.A.R. LAZIO-ROMA, sez. II, 16 luglio 1986, n. 1013, proprio la mancata vocazione ad attività agricola di un'area destinata a verde agricolo comportava che sulla stessa si sarebbero venute a concentrare le mire espansionistiche dell'aggregato urbano. Al contrario, lo svolgimento sull'area dell'attività agricola avrebbe potuto limitare tale espansione.

⁵⁴² Oltre alle già citate sentenze nella nota precedente, si veda CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 22 gennaio 2018, n. 407; ID, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828; ID, sez. V, 28 giugno 2012, n. 3818; ID, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 15 aprile 2020, n. 632; ID, sez. II, 1° febbraio 2019, n. 222; ID, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2713; TAR VALLE D'AOSTA, sentenza 2 novembre 2011, n. 73.

definizione di bosco, gli spazi verdi urbani, come i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i vivai, gli arboreti da seme non costituiti ai sensi del decreto legislativo del 10 novembre 2003, n. 386 e siti in aree non forestali, altre produzioni arboree agricole, le siepi i filari e i gruppi di piante arboree⁵⁴³.

La stessa giurisprudenza⁵⁴⁴, precedente all'adozione del Testo Unico sopra citato, afferma che non si possono ricondurre nella nozione di bosco le piantagioni arboree dei parchi urbani, salvo che non sia stato adottato un regolamento dal consiglio regionale, che le abbia assoggettate alla tutela prevista per i boschi. Pertanto, è da escludersi che l'area su cui è presente questa tipologia di verde urbano, nel caso di specie un parco urbano, possa automaticamente considerata sottoposta a vincolo paesaggistico (ex art. 82, comma 5, lett. g) del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616),

Nel maggio del 2018, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico⁵⁴⁵, al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, lett. c), della l. n. 10 del 2013, ha adottato una Strategia nazionale del verde urbano⁵⁴⁶, in luogo di un Piano nazionale atto a fissare «criteri e linee guida per la realizzazione di aree permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade» nonché per consentire un

⁵⁴³ Cfr. D.lgs. n. 34 del 2018, art. 5, comma 1, lett. c).

⁵⁴⁴ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2914.

⁵⁴⁵ Il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico è un organo istituito, ai sensi dell'art 3, comma 1, della l. n. 10 del 2013, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La stessa normativa che ne prevede l'istituzione concorre anche ad individuare quali sono le funzioni ad esso attribuite. In particolare, il Comitato è chiamato a monitorare l'attuazione da parte degli enti locali della legge del 29 gennaio 1992, n. 113, e, più in generale, di tutte le vigenti disposizioni di legge con finalità di incremento del verde urbano. Il Comitato è chiamato, inoltre, a monitorare l'attuazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni scolastiche in occasione della Giornata nazionale degli alberi. Al Comitato sono riconosciute funzioni di promozione, sia nei confronti degli enti locali, per ciò che concerne l'attuazione di disposizioni volte ad incrementare il patrimonio verde urbano, sia nei confronti di quegli interventi volti a favorire i giardini storici. Il Comitato è chiamato a svolgere anche una funzione di verifica circa l'azione dei comuni per mettere in sicurezza il patrimonio arboreo nelle diverse aree verdi, nonché una funzione di promozione verso quelle attività di messa in sicurezza tali aree per tutelare i cittadini. Inoltre, al Comitato la normativa attribuiva il compito di adottare un Piano nazionale per il verde urbano; un compito, questo, non completamente svolto, dal momento che, nel maggio del 2018, l'organo ha adottato una Strategia in luogo di quanto previsto dalla legge. Infine, il Comitato è chiamato a rendicontare annualmente, entro il 30 maggio, la propria attività alle Camere. Nella relazione annuale, in particolare, si devono riportare i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore. Il Comitato ha il potere di adottare delle delibere, anche al fine di fare chiarezza su alcuni punti della normativa nazionale in materia di sviluppo delle aree verdi urbane, come, ad esempio, è stato per lo strumento del bilancio arboreo (cfr. Delibera n. 2 del 2014) o per ciò che concerne la natura del procedimento che precede la messa a dimora di un albero da parte dei privati (cfr. Delibera n. 25 del 2017).

⁵⁴⁶ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Strategia nazionale del Verde urbano*, Roma, 20 maggio 2018.

adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca una riqualificazione degli edifici, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e la creazione di giardini e orti.

Per quanto qui rileva, con la Strategia nazionale del verde urbano, si è provveduto a racchiudere nella figura della “foresta urbana” tutti gli aspetti del verde urbano poc’anzi individuati, dai parchi urbani fino al verde architettonico, che concorrono nel proprio insieme a costruire un’infrastruttura verde urbana e periurbana che permea le maglie del costruito⁵⁴⁷.

4. Gli strumenti giuridici dedicati al verde urbano

La mancanza di una nozione legale e univoca di verde urbano ha delle conseguenze importanti soprattutto sull’attività delle amministrazioni locali che, per prime, sono chiamate a garantirne la presenza all’interno delle proprie città, ad incrementarla e a promuoverne una maggiore diffusione. Non essendo chiaro cosa si è chiamati a governare, alcune autorità locali tendono a non abbandonare quella ormai “vecchia” considerazione del verde, che lo relega a bene ornamentale all’interno dei contesti urbani, ovvero lo riduce a quella accezione funzionalista che pone tale elemento al mero servizio degli insediamenti residenziali, commerciali e produttivi⁵⁴⁸.

Tuttavia, essendo ormai ampiamente condivisa l’importanza del ruolo svolto dal verde all’interno delle città, la sua esistenza deve essere non solo garantita, ma anche pianificata, monitorata e gestita.

Come accade quando si procede a pianificare lo sviluppo di qualsiasi progetto, ossia che a questa fase ne precede una di studio e di conoscenza circa lo stato dell’arte che interessa l’elemento in esame, anche quando si fa riferimento al verde urbano e alla sua pianificazione, è necessario compiere un’operazione di verifica del patrimonio verde già presente all’interno delle città.

A tal proposito, i comuni possono ricorrere al Censimento verde, uno strumento conoscitivo che fornisce in termini puntuali sia quali sono le caratteristiche quantitative

⁵⁴⁷ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Relazione annuale 2013*, cit., p. 66.

⁵⁴⁸ Cfr. A. ABRAMI, *La disciplina giuridica del verde urbano e periurbano*, cit., p. 540, evidenzia che vi sono comuni che, pur evidenziando l’importanza della tutela a fini paesaggistici, culturali ed igienico-ambientali, attraverso l’adozione di alcuni strumenti di governo del territorio, si sono limitati a trattare del verde solo quale elemento estetico nel contesto urbano.

che qualitative del patrimonio arboreo e arbustivo del comune. Avere a disposizione un buon Censimento del verde, regolarmente aggiornato, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini⁵⁴⁹, è una base di partenza importante per procedere alla predisposizione degli altri strumenti di gestione del verde.

Tra questi rientra il Regolamento del verde, uno strumento che contiene prescrizioni specifiche ed indicazioni tecniche da rispettare per la corretta progettazione, manutenzione e tutela del verde urbano.

Il Regolamento è tra gli strumenti di gestione del verde quello che maggiormente permette di cogliere come sia venuto a cambiare il modo di percepire tale elemento all'interno dei contesti urbani. È possibile parlare di Regolamenti di vecchia e di nuova generazione, laddove nella prima categoria possono essere ricompresi gran parte di quelli adottati prima degli anni Duemila e che, in generale, si limitavano a considerare il verde in maniera statica, quale elemento ornamentale e decorativo delle città. Questi strumenti si limitavano a garantire la conservazione del verde esistente e, a tal fine, si limitavano a prevedere una serie di norme, anche dettagliate, volte alla sua tutela.

Gran parte delle città ha, però, proceduto ad adottare ovvero aggiornare il proprio regolamento del verde negli anni più recenti⁵⁵⁰.

Dai vari Regolamenti “di nuova generazione”, ciò che nell'immediato si evince è come questi contengano delle disposizioni atte a regolare tanto il verde pubblico quanto quello privato, a dimostrazione di come tale bene sia inteso in modo unitario e funzionale agli interessi della comunità insediata sul territorio. Alcuni di questi strumenti⁵⁵¹, anzi, arrivano a definire il verde urbano quale bene comune.

Un altro elemento che accomuna i diversi Regolamenti del verde urbano, e che concorre a distinguerli da quelli adottati in anni più risalenti, è l'importante funzione ambientale che esso svolge all'interno delle città. Ed è per tale motivo che le stesse amministrazioni locali, con l'adozione degli strumenti qui in esame, si impegnano a

⁵⁴⁹ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, Roma, 3 luglio 2017, p. 10, per un coinvolgimento diretto dei cittadini potrebbero essere incentivate le creazioni di piattaforme digitali i cui contenuti possono essere direttamente *uploadati* dagli stessi privati.

⁵⁵⁰ Basti pensare che Roma capitale ha provveduto ad adottare il suo Regolamento nei primi mesi del 2021, che soltanto il 15 maggio 2021 è entrato effettivamente in vigore.

⁵⁵¹ Cfr. Regolamento del verde urbano di Genova, art. 1.

favorire l'incremento delle aree verdi urbane - e non solo a tutelarle -, per quanto di propria competenza⁵⁵².

In questo panorama, peculiare è la scelta del Comune di Firenze di dotarsi in tempi assai recenti di un nuovo Regolamento del verde urbano, con il quale si è proceduto ad abrogare il precedente ma che per alcuni aspetti sembra ricalcarne i contenuti. Infatti, la presenza del verde urbano all'interno della città sembrerebbe non essere intesa quale fattore di miglioramento delle condizioni ambientali, non essendogli riconosciuta alcuna funzione ambientale. Il regolamento, infatti, si limita a riconoscere al verde urbano una funzione meramente "culturale", laddove stabilisce che il comune, quale contributo al miglioramento urbano, può individuare, all'interno dei parchi, giardini e aree verdi pubbliche, appositi spazi da destinare alla messa a dimora di alberi per finalità celebrative o commemorative⁵⁵³.

I Regolamenti, inoltre, contengono una pluralità di norme volte a specificare la pianificazione del verde urbano che, tuttavia, mancando nella maggior parte dei comuni italiani un Piano del verde, continua a riconoscere nel P.R.G. lo strumento a cui è demandato il suo sviluppo.

Il Piano comunale del verde è uno strumento di pianificazione di settore, contenente una visione strategica sullo sviluppo futuro del sistema verde urbano e peri-urbano del Comune. Questo strumento rappresenta una sorta di piano regolatore del verde, in quanto definisce e fissa i criteri di indirizzo per la realizzazione delle aree verdi urbane, ed è integrativo della pianificazione urbanistica locale.

Il Piano comunale del verde urbano è, come tutti gli strumenti di governo finora analizzati, uno strumento facoltativo, ma, a differenza del Censimento ovvero del Regolamento del verde urbano, non è ancora ampiamente diffuso tra gli enti locali.

Tra i comuni dove questo strumento è stato adottato ciò che si evince è non solo la difficoltà a raccordarlo con gli altri strumenti di pianificazione urbanistica, quanto quella di elaborare una visione strategica del verde urbano e, dunque, quella di integrarlo nell'attività pianificatoria tradizionale.

⁵⁵² Cfr. Regolamento del verde urbano di Torino, art. 1, comma 5; Regolamento del verde urbano di Bologna, art. 21, comma 6; Regolamento del verde urbano di Venezia, art. 4, comma 1, lett. e); Regolamento del verde urbano di Genova, art. 1, comma 4; Regolamento del verde urbano di Milano, art. 51; Regolamento del verde urbano di Palermo, art. 1, comma 3.

⁵⁵³ Cfr. Regolamento del verde urbano di Venezia, art. 5, comma 8.

5. Le misure per l'effettività del verde urbano

Dalla mancanza di una nozione unitaria legale del verde urbano derivano delle conseguenze per ciò che concerne la definizione di una pianificazione strategica del bene in esame, poiché, se da una parte, tale assenza concorre a rendere più flessibile la categoria⁵⁵⁴, permettendo alle amministrazioni locali di adattarla alle immediate esigenze del contesto, dall'altra, non va taciuto il fatto che in questo modo si rimette alla loro stessa discrezionalità - e all'attività giurisprudenziale -, la sua disciplina e progettazione.

Un tentativo di riconoscere una logica alla pianificazione del verde all'interno delle città è rappresentato dalla già citata legge per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, adottata il 14 gennaio 2013 e modificata già più volte da successivi interventi normativi.

Con la legge n. 10 del 2013⁵⁵⁵, fin dai primi commi dell'articolo 1, il legislatore statale si impegna a riconoscere il ruolo plurifunzionale del verde, la cui diffusione permette di prevenire un dissesto idrogeologico all'interno delle aree urbane, di fornire una protezione al suolo, nonché di contribuire al miglioramento della qualità dell'aria⁵⁵⁶.

La normativa, inoltre, non dimentica l'importanza culturale del verde urbano e, anzi, riconosce il 21 novembre quale «Giornata nazionale degli alberi», invitando, soprattutto, le istituzioni scolastiche, in uno spirito di collaborazione con gli enti locali e territoriali ed il Corpo forestale dello Stato, a prendersi cura, anche con la messa a dimora di nuove specie vegetali autoctone, delle aree verdi pubbliche individuate d'intesa con ciascun comune⁵⁵⁷.

La realizzazione di tali azioni è sottoposta all'azione di monitoraggio da parte del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico⁵⁵⁸.

⁵⁵⁴ Cfr. V. GIOMI, *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in A. F. DI SCIASCIO, F. G. SCOCA (a cura di), *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, op. cit., p. 155.

⁵⁵⁵ Per un'analisi critica della l. n. 10 del 2013 si rimanda a A. ABRAMI, *La recente disciplina giuridica del verde urbano*, in *L'Italia forestale e montana*, 2013, pp. 165-9, laddove rileva come con tale normativa non si siano introdotte delle consistenti novità, ma, allo stesso tempo, ne apprezza l'attenzione posta al tema degli alberi monumentali (non presi in considerazione nel presente lavoro) e alla loro disciplina. Cfr. M. AGRIMI, *Significato e ruolo della "foresta urbana" nella gestione territoriale in Italia*, in *L'Italia forestale e montana*, 2013, pp. 11-23.

⁵⁵⁶ Cfr. Legge 14 gennaio 2013, n. 10, art. 1, comma 1.

⁵⁵⁷ Cfr. Legge n. 10 del 2013, art. 1, comma 2.

⁵⁵⁸ Cfr. Legge n. 10 del 2013, art. 4, comma 2, lett. f).

L'adozione della legge n. 10 del 2013 contribuisce a riconoscere una maggiore effettività ad alcune disposizioni presenti già da anni nell'ordinamento giuridico statale e volte a favorire la diffusione degli spazi verdi urbani, come la legge del 29 gennaio 1992, n. 113, rubricata "Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica", rimasta per lo più inattuata.

La normativa del 2013, intervenendo su quest'ultimo atto, ha, anzitutto, esteso l'obbligo di porre a dimora un albero non solo per ogni neonato ma anche per ciascun minore adottato, a seguito della registrazione anagrafica; ha, inoltre, stabilito i termini entro i quali le amministrazioni comunali sono chiamate ad adempiere a tale obbligo, per la cui inadempienza, tuttavia, non viene prevista alcuna sanzione. I sei mesi, che decorrono dalla registrazione anagrafica del neonato o del minore adottato, possono essere derogati per ragioni di avversità stagionali o per gravi ragioni di ordine tecnico⁵⁵⁹.

Con la legge n. 10 del 2013 si riconosce questo obbligo di porre a dimora un albero per ogni neonato ovvero minore adottato soltanto in capo ai medio-grandi comuni, ossia quelli con una popolazione superiore ai 15 mila abitanti. Tale previsione sembrerebbe muoversi nella direzione di voler riconoscere a questa misura una maggiore effettività e concreta applicazione⁵⁶⁰, dal momento che da parte dei piccoli comuni si è registrata una certa difficoltà ad adempiere al suddetto obbligo, dovuta generalmente alla scarsità delle risorse economico-finanziarie, ovvero alle incapacità organizzative⁵⁶¹.

Nella direzione di incrementare la presenza di aree verdi al fine di migliorare la qualità del contesto urbano, si pone anche la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 2, della legge n. 113 del 1992, introdotto dall'articolo 2, comma 1, lett. b), della legge n. 10 del 2013, che prevede la possibilità per i privati - cittadini, imprese o associazioni -

⁵⁵⁹ Cfr. Legge 29 gennaio 1992, n. 113, art. 1, comma 1, così come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. a) della legge n. 10 del 2013.

⁵⁶⁰ Cfr. E. FERRERO, *"Decreto Clima": contrasto ai cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria, in attesa del Green New Deal*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, p. 798.

⁵⁶¹ Il 2 luglio 2018, è stato presentato al Senato un peculiare disegno di legge (S. 549), che, oltre a voler estendere l'obbligo di messa a dimora di un albero anche per ogni cittadino residente defunto prima del compimento del cinquantesimo anno, perseguendo il fine di promuovere un maggior incremento delle aree verdi urbane, intende estendere tale obbligo ad un numero maggiore di comuni, ossia tutti quelli che hanno una popolazione maggiore di 5 mila abitanti (art. 1, comma 1). Il disegno di legge è stato assegnato alla XIII Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) ma l'esame del testo non è ancora stato avviato.

di porre a dimora degli alberi per finalità celebrative o commemorative⁵⁶², assumendosi essi stessi gli oneri dell'operazione.

Come ha avuto modo di chiarire il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, la fattispecie ivi contenuta deve essere mantenuta distinta da quella della sponsorizzazione⁵⁶³, che, avendo una precisa e dichiarata finalità di ritorno di immagine per lo sponsor, si caratterizza per essere un'operazione economicamente rilevante e, in quanto tale, deve essere formalizzata attraverso la conclusione di un accordo ovvero di un contratto bilaterale (*ex art. 19 del Decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50*). L'art. 1, comma 2, della legge n. 113 del 1992, al contrario, disciplina un'operazione che assume i caratteri della donazione, essendo contraddistinta dalla unilateralità della prestazione pecuniaria a carico dei privati⁵⁶⁴.

La messa a dimora di alberi a carico dei cittadini, delle imprese ovvero delle associazioni senza scopo di lucro, è un'operazione che si pone a valle di un procedimento amministrativo, che impegna il comune a stabilire una procedura per giungere ad essa. Generalmente, tale procedura prevede che attraverso il sito istituzionale del comune, si possa scaricare un modulo di adesione per la donazione di alberi da mettere a dimora, all'interno del quale, il privato indica la specie e la localizzazione dell'albero che intende donare. Una volta individuata e concordata la localizzazione, la tipologia e la specie di albero da utilizzare, il richiedente riceve dall'amministrazione una comunicazione di conferma; soltanto da questo momento, il privato è chiamato ad adempiere all'onere di versare l'importo previsto⁵⁶⁵.

L'istituto della sponsorizzazione rientra comunque tra quegli strumenti che la legge n. 10 del 2013 riconosce al fine di garantire un miglioramento della qualità della vita

⁵⁶² Secondo quanto stabilito dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico (cfr, Deliberazione n. 25 del 2018) le finalità possono essere anche autocelebrative, pertanto, non è necessario che si tratti di celebrazioni di interesse generale.

⁵⁶³ Sul tema dell'istituto della sponsorizzazione pubblica si rimanda tra i tanti, a V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 147-9; V. GIOMI, *Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 1/2018, pp.181-221; R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2013, pp. 583-606.; G. FERRARI, *I contratti di sponsorizzazione e la pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 2011, pp. 6-22.; R. DIPACE, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amministrativo TAR*, 2004, pp. 3898-3923.

⁵⁶⁴ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, Deliberazione n. 15 del 2016.

⁵⁶⁵ Cfr. COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, Deliberazione n. 25 del 2018.

all'interno delle città. Ai sensi dell'articolo 5, infatti, si stabilisce che le amministrazioni locali possono stipulare dei contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con i soggetti privati, qualora questi ultimi si impegnino a realizzare iniziative finalizzate a favorire l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo delle aree urbane⁵⁶⁶. Nell'ipotesi di uno sfruttamento delle aree verdi pubbliche da parte dello sponsor, questo deve comunque rispettare le norme eventualmente contenute nel regolamento del verde urbano e, in generale, in maniera tale da non compromettere la possibilità di ordinaria fruizione delle stesse da parte del pubblico.

Sempre nell'ottica di incrementare la presenza di spazi verdi urbani, la legge n. 10 del 2013 introduce un nuovo strumento, definito come "bilancio arboreo"⁵⁶⁷, che deve essere redatto da ogni sindaco⁵⁶⁸ due mesi prima della scadenza naturale del suo mandato⁵⁶⁹. Il bilancio arboreo indica il rapporto fra il numero degli alberi piantati nelle aree urbane pubbliche, rispettivamente all'inizio e al termine del mandato del sindaco; in sostanza, con tale strumento si dà conto dello stato di consistenza e manutenzione delle aree verdi urbane pubbliche.

Tale disposizione ha degli effetti anche politici, dal momento che con essa si eleva anche il tema del verde «a terreno di potenziale competizione fra le diverse "offerte" politiche a confronto in campagna elettorale»⁵⁷⁰, potendo l'amministrazione uscente presentare all'elettorato, anche in cifre, l'impegno profuso nel migliorare il contesto cittadino.

Con la previsione di un bilancio arboreo, infatti, l'obiettivo a cui si tende è quello di rendere maggiormente accessibili le informazioni inerenti alla gestione del verde da parte degli enti locali. Tale strumento, pertanto, deve essere pubblicato obbligatoriamente sul sito istituzionale del comune e reso disponibile a chiunque ne richiede la visione, e i suoi contenuti devono essere fruibili gratuitamente, utilizzabili e

⁵⁶⁶ A tale norma si ispirano alcuni Regolamenti adottati dai comuni italiani, come quello approvato con delibera del Consiglio comunale di Napoli, n. 48 del 21 dicembre 2011, ovvero quello approvato da Consiglio comunale di Cagliari, con la delibera n. 69 del 16 ottobre 2012.

⁵⁶⁷ Cfr. Legge n. 113 del 1992, art. 3-bis, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. c) della l. n. 10 del 2013.

⁵⁶⁸ L'obbligo vale solo per i sindaci dei comuni con più di 15 mila abitanti.

⁵⁶⁹ Nell'ipotesi di cessazione anticipata del mandato del sindaco (ex artt. 52 e 53 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) è l'autorità subentrata che deve provvedere alla sua pubblicazione.

⁵⁷⁰ COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Relazione annuale*, 2013, p. 39.

riutilizzabili. In altri termini, nei confronti del bilancio arboreo trovano applicazione gli articoli 3 e 8 del 14 marzo 2013, n. 33⁵⁷¹.

Va ricompresa tra quelle misure che concorrono a dare maggiore effettività alle disposizioni atte ad incrementare la presenza di verde urbano, anche quella prevista dall'articolo 3 della legge n. 113 del 1992. Ai sensi di tale disposizione, infatti, si riconosce ai comuni, che non dispongono di spazi idonei per la messa a dimora delle piante, la possibilità di fare ricorso all'utilizzazione, mediante concessione, di aree appartenenti al demanio dello Stato. Queste aree, una volta concesse, non possono essere destinate in sede di pianificazione urbanistica ad una funzione diversa da quella di verde pubblico.

Con l'adozione della legge n. 10 del 2013, inoltre, il legislatore ha inteso rendere più stringente anche il rispetto degli standard urbanistici (ex D.M. n. 1444 del 1968). All'articolo 4, il Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, d'intesa con le regioni e i comuni, è designato a presentare, in allegato alla relazione annuale sulla propria attività⁵⁷², un rapporto sull'applicazione nei comuni italiani delle disposizioni di cui al D.M. n. 1444 del 1968, «relative agli strumenti urbanistici generali e attuativi, e in particolare ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate, ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate e alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti».

Il punto «strategico e qualificante»⁵⁷³ della normativa è contenuto però al secondo comma dell'articolo 4, laddove si prevede un meccanismo di cogenza, allorché si afferma che «i comuni che risultino inadempienti rispetto alle norme di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e, in particolare, sulle quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali e produttivi, approvano le necessarie varianti urbanistiche per il verde entro il 31 dicembre di ogni anno».

⁵⁷¹ Così si sono espressi il COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, Deliberazioni n. 2 del 2014, n. 17 del 2016 e n. 21 del 2017, e l'ANAC, Deliberazione del 13 marzo 2019, n. 193.

⁵⁷² Cfr. Legge n. 10 del 2013, art. 4, comma 2, lett. e).

⁵⁷³ In questi termini si esprime il COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Relazione annuale*, 2013, cit., p. 13.

Con tale disposizione, pertanto, il legislatore statale mira ad integrare il tema del verde nelle scelte di governo, riconoscendogli una potenziale capacità di influenzare le future scelte pianificatorie assunte dall'amministrazione locale.

Tuttavia, al tenore di imperatività che si riconosce alla norma, non fa seguito alcun apparato sanzionatorio, idoneo a rendere maggiormente effettivo l'obbligo ad adempiere a tale compito di adeguamento da parte delle amministrazioni comunali.

5.1. Gli strumenti giuridici volti a garantire l'effettività del verde urbano

Il cuore della legge n. 10 del 2013 è, però, costituito dalle disposizioni contenute all'art. 6, che, nel complesso, mirano a definire delle modalità di uso e pianificazione del territorio più sostenibile.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, le regioni, le province, le Città metropolitane e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle proprie risorse disponibili, è chiamato a promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani, nonché delle cinture verdi intorno alle conurbazioni, per delimitare gli spazi urbani.

La stessa disposizione indica in che modo tale incremento può essere perseguito; pertanto, nel momento in cui si procede a pianificare nuove edificazioni, l'obiettivo a cui si deve tendere non è solo quello di ridurre l'impatto edilizio nell'area in cui si opera, ma anche quello di procedere ad un rinverdimento della stessa, così da compensare le conseguenze generate dall'attività antropologica.

Un secondo strumento attraverso cui si può incrementare la presenza di verde nelle aree urbane è rappresentato da quelle disposizioni per mezzo delle quali si prevede l'aumento, la conservazione e la tutela del patrimonio arboreo esistente nelle aree scoperte di pertinenza degli edifici esistenti. In questa direzione, ad esempio, si orientano quelle previsioni regolamentari che vietano ai privati l'abbattimento degli alberi sui propri terreni senza una previa autorizzazione da parte del comune, ovvero delle autorità competenti nel caso in cui il bene insiste in aree sottoposte a vincolo, ovvero quelle che pongono in capo al privato l'onere di reimpiantare un albero in caso di sostituzione.

I soggetti pubblici, ai quali la legge riconosce la competenza di incrementare il verde urbano, possono perseguire tale obiettivo anche promuovendo un maggiore ricorso alla copertura a verde, dunque, la trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili. Una maggiore integrazione del verde nella costruzione degli edifici, dai giardini pensili ai c.d. *green roof*, permette non solo di garantire una maggiore continuità all'infrastruttura verde urbana, ma migliora l'efficientamento energetico delle stesse costruzioni artificiali.

Le amministrazioni pubbliche e, in particolare, i comuni, per incrementare la presenza degli spazi verdi all'interno delle città, possono, inoltre, prevedere la realizzazione di grandi aree verde pubbliche nell'ambito della stessa pianificazione urbanistica, prestando, soprattutto, attenzione a quelle zone a maggiore densità.

Questa previsione, indirettamente, invita le amministrazioni comunali a dotarsi di un Piano del verde che, integrandosi nell'attività di pianificazione urbanistica generale, possa garantire una maggiore attenzione alla creazione di un sistema del verde.

La stessa norma evidenzia anche la prioritaria importanza di creare degli spazi verdi urbani all'interno di quelle aree a maggiore densità edilizia, ponendo dunque in risalto quanto la loro presenza sia necessaria a garantire e migliorare le condizioni di vivibilità.

Tuttavia, tale disposizione potrebbe venirsi a scontrare con quanto previsto dallo stesso articolo, al comma successivo, laddove si tenta di introdurre nell'ordinamento statale il principio della limitazione del consumo di nuovo suolo, ancorché in uno stato embrionale⁵⁷⁴.

Da un lato, la maggiore domanda di strutture per vivere e lavorare nelle aree urbane da parte di una popolazione in aumento, dall'altro lato, il fine di risparmiare il consumo di nuovo suolo, potrebbero portare l'ente locale a ridurre le aree libere e quelle destinate a verde ancora presenti all'interno dei contesti urbani.

È, però, la stessa disposizione, contenuta all'articolo 6, comma 2, a scongiurare un sacrificio delle aree verdi urbane a favore delle nuove edificazioni all'interno dei contesti urbani, allorché stabilisce che i comuni possono prevedere misure di vantaggio

⁵⁷⁴ Critico nei confronti di tale previsione è G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, cit., p. 17, laddove rileva che il contrasto del consumo di suolo naturale viene circoscritto all'interno della disciplina sullo sviluppo degli spazi verdi urbani, che, soprattutto, ne affida la realizzazione a una disciplina mancante di parametri e regole certi.

volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alle aree non urbanizzate. Anche se tale previsione si pone a salvaguardia del suolo vergine, esterno ai contesti urbani, è comunque negli interventi riconducibili sotto la locuzione di “rigenerazione urbana” che si possono individuare quegli strumenti atti a garantire la sopravvivenza delle aree verdi urbane.

Inoltre, l’articolo 6, comma 2, riconosce ai comuni la possibilità di prevedere opportuni strumenti ed interventi per la conservazione ed il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale. Per questo fine, le amministrazioni comunali possono prevedere la realizzazione delle cinture verdi, ossia degli elementi volti a delimitare l’urbanizzazione e, dunque, l’espansione incontrollata delle aree grigie in quelle naturali.

La realizzazione delle cinture verdi intorno alle conurbazioni urbane, se da un lato permette di controllare lo sviluppo urbano in maniera ordinata, dall’altro, rappresenta un elemento di continuità importante tra le infrastrutture verdi urbane e quelle presenti nelle aree naturali e rurali, che genera altrettanti importanti benefici sull’intero ecosistema urbano.

Le disposizioni contenute all’articolo 6, comma 2, ancorché apprezzabili perché orientate a garantire una gestione sostenibile dell’uso del territorio, contengono delle previsioni che non sono però esenti da critiche.

Anzitutto, la scelta da parte del legislatore statale di rimettere la definizione delle modalità di attuazione di tali disposizioni ad un lavoro congiunto e d’intesa in seno alla Conferenza unificata. Le critiche che si possono muovere a questa decisione concernono la complessità della procedura di adozione delle suddette misure, che di fatto comporta l’impossibilità di darne attuazione, in quanto un’intesa non è stata ancora raggiunta⁵⁷⁵, ma anche lo scarso, se non addirittura inesistente coinvolgimento delle amministrazioni comunali nella loro definizione.

È comunque ipotizzabile che le previsioni qui in esame troverebbero una scarsa applicazione anche qualora in seno alla Conferenza Unificata si riuscisse a trovare un’intesa, dal momento che esse non prevedono degli incentivi nei confronti dei comuni

⁵⁷⁵ Cfr. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 111.

più virtuosi, che si impegnano a perseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di nuovo suolo⁵⁷⁶.

In mancanza di un sistema di incentivi volti a riutilizzare, riqualificare, rigenerare il patrimonio presente ed in disuso nei contesti urbani, il risultato a cui si va incontro è quello già conosciuto durante la fase della c.d. urbanistica per progetti.

Una critica generale, peraltro, può essere mossa all'intero articolo 6 della legge n. 10 del 2013, che risulta privo di qualsiasi carattere di cogenza, riconoscendo, pertanto, un ampio margine di libertà alle autorità pubbliche chiamate a promuovere lo sviluppo delle aree verdi urbani. In particolare, alle regioni si riconosce un'ampia discrezionalità, tanto sull'*an* quanto sul *quando* disciplinare più nel dettaglio la fattispecie finora trattata.

A sette anni dall'adozione della legge n. 10 del 2013, soltanto la Regione Lazio ha provveduto a dare attuazione ai contenuti dell'art. 6. Con la l.r. del 10 agosto 2016, n. 12, "Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione", all'art. 26, intitolato "Promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", si riconoscono le molteplici funzioni che il verde svolge all'interno dei contesti urbani e, al comma 3, si demanda alla Giunta regionale il compito di individuare, con una propria deliberazione, i criteri di indirizzo per i comuni e le modalità di attuazione di quanto previsto dall'art. 6, comma 1, della legge n. 10 del 2013.

Con la deliberazione del 27 febbraio 2018, n. 166, la Giunta regionale del Lazio ha approvato i criteri di indirizzo per i comuni, da recepire nel regolamento edilizio comunale. È, pertanto, il regolamento edilizio comunale lo strumento con cui i comuni del Lazio sono chiamati a recepire e disciplinare le previsioni dettate dall'articolo 6, comma 1, lett. a), b), c) e d).

La deliberazione stabilisce che i comuni, nell'ambito delle sanzioni per violazioni delle norme regolamentari, prevedano espressamente delle sanzioni per la violazione delle disposizioni poste in attuazione dell'atto stesso e che, inoltre, destinino gli introiti da esse derivanti prioritariamente al mantenimento e all'incremento del verde pubblico.

⁵⁷⁶ Per G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., la mancanza di parametri certi di riferimento, così come l'assenza di obblighi particolari, rischiano di consentire, da parte delle amministrazioni locali, delle scelte elusive; infatti, queste potrebbero dichiarare di aver adempiuto a quanto previsto dall'art. 6, comma 2, della l. n. 10 del 2013, anche con scelte di scarsa efficacia pratica.

L'atto della Giunta regionale, infine, apre anche a forme di partenariato pubblico-private per la manutenzione delle aree verdi urbane oggetto degli interventi ivi disciplinati.

6. La rigenerazione urbana al servizio del verde urbano

A livello normativo, è ancora alla legge n. 10 del 2013, dunque, che si deve far riferimento per individuare una disciplina organica di pianificazione del sistema del verde urbano. Non mancano, peraltro, delle iniziative in seno al Parlamento che sembrano andare nella direzione di voler riprendere tale tema⁵⁷⁷. Sebbene esse siano ancora all'inizio del proprio *iter* - molte sono state assegnate ormai da tempo alle Commissioni, ma il loro esame non è ancora stato avviato -, uno dei profili che maggiormente le accomuna è rappresentato dalla previsione di introdurre, nello strumentario a disposizione degli enti locali, quello di pianificazione permanente del verde, i cui contenuti generali vengono definiti già dalla stessa norma di legge, che demanda, però, alle regioni la fissazione puntuale dei criteri e di realizzazione del Piano in esame, nel rispetto dell'articolo 117 Cost., comma 2, lett. s). Quest'ultimo riferimento permette di cogliere come il verde urbano sia inteso quale bene ambientale, la cui tutela spetta a tutte le autorità pubbliche, dunque anche agli enti territoriali, che devono disciplinarne le modalità senza prevedere delle deroghe *in peius* rispetto a quanto previsto dalla normativa statale⁵⁷⁸.

L'adozione di questo strumento da parte di ciascun comune risponde all'esigenza di favorire la rigenerazione dei tessuti urbani, soprattutto quelli degradati, nonché a mantenere permeabili e inedificate le aree libere nelle aree ad alta intensità.

⁵⁷⁷ Con riferimento ai diversi disegni di legge proposti nel corso della XIII Legislatura possiamo ricordare AS.86, "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate"; AS. 193, "Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato"; AS. 843, "Misure per il contenimento del consumo di suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale"; AS. 1943, "Misure e strumenti per la rigenerazione urbana"; AC. 63, "Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati"; AC. 78, "Introduzione dell'articolo 6-bis della legge 14 gennaio 2013, n. 10, concernente l'unità di misura arboricola, nonché disposizioni per l'attuazione dell'articolo 6 della medesima legge, in materia di sviluppo degli spazi verdi urbani".

⁵⁷⁸ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 27 luglio 2000, n. 378.

Il tema del verde urbano si viene così a legare direttamente con quello della rigenerazione urbana, fattispecie, questa, che nell'ordinamento giuridico statale sconta ancora l'assenza di una normativa organica di riferimento⁵⁷⁹.

Contrariamente a quanto si registra a livello statale⁵⁸⁰, nell'ordinamento regionale è ormai possibile rilevare la presenza di molte leggi che trattano del fenomeno della rigenerazione urbana e tentano di definirne i profili più qualificanti⁵⁸¹.

6.1. Il nuovo fenomeno della rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana è un fenomeno nuovo, che, a prescindere dalle numerose e poliedriche definizioni che ne sono state date⁵⁸², si differenzia da tutte le altre operazioni di risanamento del tessuto urbano degradato e da riqualificare promosse nel passato.

⁵⁷⁹ Anche in riferimento a questo tema non mancano delle proposte, si veda, con riferimento alla XVIII Legislatura, l'AC. 63, "Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati", che, ai sensi dell'art. 4, comma 1, prevede l'obbligo per i Comuni di individuare, negli strumenti di pianificazione comunale, gli ambiti urbanistici che per le condizioni di degrado siano da sottoporre prioritariamente ad interventi di riuso e di rigenerazione urbana, tentando così di dare effettività al principio di rigenerazione urbana che con tale disegno di legge si mira a riconoscere quale principio della materia del governo del territorio.

⁵⁸⁰ A livello statale, sono intervenute delle previsioni puntuali volte a fare da cornice ad interventi rigenerativi specifici, come testimonia la disposizione contenuta all'art. 33 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che detta una disciplina per le operazioni di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana delle aree di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio. Va menzionato anche il tentativo di fornire una definizione di rigenerazione urbana da parte del legislatore centrale, il quale, ai sensi dell'art. 5 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, stabilisce che al fine di «favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere ed agevolare la riqualificazione delle 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, (...) anche con interventi di demolizione e ricostruzione», si ammettono delle deroghe alle distanze tra fabbricati stabilite ai sensi dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. Per una disamina critica delle diverse disposizioni adottate dal legislatore statale e volte ad incentivare gli interventi di rigenerazione dei tessuti esistenti, si rimanda a G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 17-38.

⁵⁸¹ Per un'analisi delle leggi regionali in materia di rigenerazione urbana si veda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci dell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; M. PASSALACQUA, T. FAVARO, *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico incentivante*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 61-90; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 651-79; E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Working Papers-Urban@it*, 1/2017; P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, ed in particolare i contributi di E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, pp. 9-53; G. GUZZARDO, *Linee evolutive della pianificazione "senza espansione": rigenerazione urbana e pianificazione strategica del governo del territorio*, pp. 143-63; A. CALEGARI, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, p. 187-209.

È lo stesso legislatore regionale pugliese, che per primo ha adottato una normativa in tale materia⁵⁸³, a distinguere nettamente la rigenerazione urbana da questi altri interventi, con cui peraltro condivide alcuni elementi per poi allontanarsene, sviluppandosi in senso dinamico ed evolutivo⁵⁸⁴, allorché con essa si persegue il miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ma anche di quelle ambientali e culturali degli insediamenti urbani⁵⁸⁵.

È nei programmi integrati di rigenerazione urbana che si riconosce lo strumento mediante il quale riqualificare l'ambiente costruito, riorganizzare l'assetto urbanistico, ma anche contrastare l'esclusione sociale degli abitanti - attraverso la previsione di una molteplicità di funzioni e di tipi di utenti e interventi materiali e immateriali -, e risanare l'ambiente urbano, prevedendo la realizzazione di maggiori infrastrutture ecologiche⁵⁸⁶.

La rigenerazione urbana è un fenomeno che dunque incide sui caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito interessato, sulla sua identità, avendo riguardo dei bisogni e delle istanze degli abitanti, coinvolti anch'essi nell'elaborazione dei programmi poc'anzi citati, insieme ai soggetti pubblici e privati interessati⁵⁸⁷.

⁵⁸² È un fenomeno che ancora difetta di una nozione giuridica univoca. Alcuni autori considerano l'espressione "rigenerazione urbana" come una sorta di *umbrella term*, utilizzato per coprire in modo indifferenziato l'intero perimetro dell'intervento sul costruito e ogni occasione o proposta di miglioramento, risanamento, ristrutturazione e riuso di porzioni deteriorate del territorio urbanizzato; cfr. V. CUTINI, *Rigenerare, dove e come: strumenti analitici a supporto della rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., p. 223.

⁵⁸³ Cfr. Legge regionale Puglia, 29 luglio 2008, n. 21, "Norme per la rigenerazione urbana".

⁵⁸⁴ In questi termini si esprime V. GIOMI, *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 134-7.

⁵⁸⁵ Cfr. L.r. Puglia n. 21 del 2008, artt. 2, comma 1, e 4, comma 1.

⁵⁸⁶ *Ivi*.

⁵⁸⁷ Per G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 622-3, gran parte del successo degli interventi di rigenerazione urbana dipende da una parte dalle capacità dell'ente pubblico di comprendere i problemi del tessuto urbano, dall'altra dalla capacità di saper confrontarsi con i soggetti privati, in modo tale da intercettare i veri bisogni della collettività. Sulla partecipazione degli abitanti e dei privati alla definizione degli interventi di rigenerazione urbana si rimanda ad un recente scritto di F. GIGLIONI, *Dalle riforme per il decentramento amministrativo ai nuovi processi democratici*, in URBAN@IT. CENTRO NAZIONALE STUDI PER LE POLITICHE URBANE (a cura di), *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 62-4. Sul tema si rimanda anche a 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*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 172-6.

Anche le normative regionali successive a quella pugliese confermano il carattere di discontinuità del fenomeno della rigenerazione urbana⁵⁸⁸; in tal senso si pone la legge regionale del Veneto del 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”, che evidenzia, in particolare, come gli interventi di riqualificazione urbana sono destinati ad ambiti urbani degradati⁵⁸⁹, mentre quelli di rigenerazione interessano le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, non più compatibili con il contesto paesaggistico, ambientale o urbanistico⁵⁹⁰. Possono costituire degli ambiti urbani di rigenerazione anche delle parti significative dei quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale e dei servizi, a riprova di come la rigenerazione non sia un fenomeno che interessa soltanto le aree marginali e periferiche del contesto urbano.

Gli interventi di rigenerazione urbana, infatti, hanno un’applicazione spaziale più ampia, che, salvo diverse disposizioni, possono interessare anche i centri storici⁵⁹¹; nei confronti di questi ultimi, poiché le operazioni si basano su un’idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali, storico-culturali e all’identità del territorio interessato, si mira anche a scongiurare il realizzarsi del fenomeno della gentrification, ossia della sostituzione sociale⁵⁹².

Non mancano normative, come la legge regionale del Lazio del 18 luglio 2017, n. 7, “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”, che, al contrario,

⁵⁸⁸ Cfr. Legge regionale del Veneto del 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”; Legge regionale Piemonte del 4 ottobre 2018, n. 16, “Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana”.

⁵⁸⁹ Cfr. L.r. Veneto n. 14 del 2017, art. 2, comma 1, lett. g).

⁵⁹⁰ Cfr. L.r. Veneto n. 14 del 2017, art. 2, comma 1, lett. h).

⁵⁹¹ Si rimanda a A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 955-1006, per una dissertazione più completa sull’argomento.

⁵⁹² Cfr. S. ANNUNZIATA, *Gentrification non è rigenerazione: alcune precisazioni concettuali*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 2008, pp. 12-4, poiché i programmi di rigenerazione urbana mirano a risollevare le sorti di un’area dal punto di vista economico, fisico e sociale, al fine di creare consenso collettivo e di attirare nuove attività commerciali e nuovi investimenti, non possono e non devono prescindere dalla ricerca di equità sociale, mentre la *gentrification* contribuisce a creare situazioni di esclusione sociale e mercati erosivi ed escludenti, i due fenomeni non devono essere confusi ed anzi il primo deve evitare proprio il manifestarsi del secondo.

riconoscono una precipua attenzione alle periferie, promuovendo in tali aree la realizzazione di specifici programmi di rigenerazione urbana⁵⁹³.

Peraltro, la rigenerazione urbana alla quale fa riferimento la normativa laziale è da intendere in senso ampio e integrato; così, se da un lato ai tradizionali interventi urbanistici ed edilizi devono essere legati anche quelli che concorrono a migliorare la qualità della vita dei cittadini, dall'altro lato, queste operazioni possono interessare tutte le aree critiche del territorio dove si registrano situazioni di disagio e degrado⁵⁹⁴, oggi non più solo caratteristiche tipiche delle periferie⁵⁹⁵.

La l.r. Lazio n. 7 del 2017 tenta di inserire gli interventi di rigenerazione urbana all'interno dell'assetto territoriale definito dalla pianificazione vigente; a tal fine, si prevede l'elaborazione di uno schema di inquadramento⁵⁹⁶, che descrive la localizzazione degli interventi e la funzione di promozione sociale che si intende perseguire, ma, soprattutto, indica quali sono le ricadute degli stessi rispetto all'assetto definito dalla pianificazione. Infatti, tale normativa riconosce nei programmi integrati di intervento o di recupero gli strumenti mediante i quali dare attuazione ai programmi di rigenerazione urbana, riconoscendo, pertanto, a questi la possibilità di apportare una variante allo strumento urbanistico generale⁵⁹⁷.

Anche la normativa della Puglia individua nei programmi integrati di intervento gli strumenti di attuazione degli interventi di rigenerazione, prevedendo due procedimenti diversi a seconda se questi sono o meno conformi agli strumenti urbanistici vigenti; nel caso di mancata conformità, si prevede la conclusione di un accordo di programma, da adottare in sede di conferenza dei servizi, in cui le amministrazioni interessate sono chiamate ad intervenire. All'accordo così raggiunto possono essere presentate le

⁵⁹³ Cfr. L.r. Lazio n. 7 del 2017, art. 1, comma 5.

⁵⁹⁴ Per M. PASSALACQUA, T. FAVARO, *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico incentivante*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 68-9, la definizione di rigenerazione urbana che fornisce il legislatore del Lazio è quella che maggiormente si avvicina al modello di rigenerazione urbana a livello europeo, tanto attento agli aspetti urbanistico-edilizi quanto a quelli economici e sociali. Per A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci dell'urbanistica di nuova generazione*, op. cit., p. 97, la definizione di rigenerazione urbana qui presente e, in generale tutta la l.r. Lazio n. 7 del 2017, sintetizza quelle che sono le parole chiave del nuovo fenomeno.

⁵⁹⁵ Cfr. F. INDOVINA, *Periferie 1, Organismi in devoluzione*, in *Equilibri*, 2, 2006, pp. 341-53.

⁵⁹⁶ Cfr. L.r. Lazio n. 7 del 2017, art. 2, comma 4.

⁵⁹⁷ *Ivi*, comma 6.

osservazioni e controdeduzioni, mentre solo con la sua ratifica, affidata al Consiglio comunale, si produce la variante allo strumento urbanistico generale.

Da parte del legislatore pugliese, tuttavia, c'è una maggiore attenzione ad inserire i programmi di rigenerazione urbana all'interno di un contesto coerente con gli strumenti di governo del territorio vigenti. I comuni, infatti, sono chiamati a definire gli ambiti territoriali che necessitano di interventi rigenerativi e come ausilio per questa operazione essi, insieme agli abitanti, predispongono un documento programmatico per la rigenerazione. Peraltro, questi ambiti territoriali di rigenerazione possono essere definiti anche nell'ambito del documento programmatico preliminare del Piano urbanistico comunale⁵⁹⁸.

Nella l.r. Lazio n. 7 del 2017 manca invece questa generale attenzione alla definizione ed individuazione degli ambiti territoriali di rigenerazione da parte dei comuni, i quali si trovano a non poter disporre di informazioni circa le esigenze del proprio territorio e, di conseguenza, nella condizione di non poter riuscire ad attuare gli interventi rigenerativi.

La scarsa conoscenza del territorio unitamente alla generale complessità della l.r. n. 7 del 2017, dopo un anno dalla sua adozione, ha portato all'istituzione, presso la Direzione Urbanistica e Territorio regionale, dell'Ufficio speciale per la rigenerazione urbana. Tra i compiti di questo Ufficio, oltre a quello di assicurare la uniforme attuazione della normativa su tutto il territorio regionale, promuovendo anche la definizione di *best practice* per garantirne il raggiungimento, rientra anche quello di assicurare la piena trasparenza relativamente alle modalità di gestione ed attuazione degli interventi previsti, promuovendo gli interventi di valorizzazione degli spazi urbani che ne implementano la multifunzionalità.

La necessità di istituire un Ufficio, con tali funzioni, conferma quanto la rigenerazione urbana sia un fenomeno complesso e nuovo che impone in misura più urgente del passato alle amministrazioni locali di modificare il proprio modo di operare, maggiormente orientato alla collaborazione e condivisione delle azioni e delle responsabilità.

⁵⁹⁸ Cfr. L.r. Puglia n. 21 del 2008, art. 3, comma 2.

6.2. La rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica

La rigenerazione urbana è stata declinata in diversi modi dai legislatori regionali, da alcuni di questi è stata disciplinata in atti normativi specifici⁵⁹⁹, da altri in leggi attraverso le quali si è proceduto a riformare⁶⁰⁰ o, addirittura, abrogare⁶⁰¹ le precedenti normative in materia di governo del territorio.

Con questo secondo gruppo di leggi, i legislatori regionali si sono mostrati ancora una volta molto più recettivi del legislatore statale a dare una risposta alle diverse problematiche territoriali emergenti, in primo luogo, l'emergenza di contenere il consumo di nuovo suolo⁶⁰².

Dall'analisi di queste normative, definite la quarta generazione delle leggi regionali in materia di urbanistica e governo del territorio, ciò che si evince è come l'interesse ambientale venga ad assumere un rilievo centrale nelle scelte di pianificatorie⁶⁰³, allorché si conforma tale attività al conseguimento di obiettivi quali il contenimento del consumo di suolo, la tutela e la valorizzazione del territorio⁶⁰⁴.

La rigenerazione urbana è descritta da tali normative quale strumento attraverso cui è possibile raggiungere questi importanti obiettivi, tenendo, comunque, in considerazione le esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni non solo future ma anche presenti.

⁵⁹⁹ Rientrano in questa categoria la l.r. Puglia, n. 21 del 2008, la l.r. Lazio n. 7 del 2017, la l.r. Veneto n. 14 del 2017, la l.r. Piemonte n. 16 del 2018, ma anche la legge regionale della Liguria del 29 novembre 2018, n. 2, "Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo".

⁶⁰⁰ Cfr. Legge provinciale Trento, 4 agosto 2015, n. 15, "Legge provinciale per il governo del territorio"; Legge regionale della Lombardia del 26 novembre 2019, n. 18, "Misure per la 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) ed altre leggi regionali.

⁶⁰¹ Cfr. Legge regionale della Toscana 10 novembre 2014, n. 65; Legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24.

⁶⁰² Cfr. E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, op. cit., pp. 22-8.

⁶⁰³ Cfr. M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 827-32.

⁶⁰⁴ Cfr. L.r. Toscana n. 65 del 2014, art. 1, comma 1; L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 1, comma 2. La stessa l.r. Veneto n. 14 del 2017, all'art. 1, comma 2, riconosce il contenimento del consumo di suolo quale obiettivo da perseguire mediante l'attività di pianificazione urbanistica, che si informa al principio della riqualificazione e della rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata.

La legge regionale della Toscana n. 65 del 2014⁶⁰⁵ è una normativa che già nel Preambolo indica quali sono gli obiettivi che si intendono perseguire, ossia evitare il consumo di nuovo suolo e, di conseguenza, la necessità di promuovere gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato.

Sulla stessa linea si pone la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017⁶⁰⁶, che, anzi, positivizza l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050 e, pertanto, individua nella rigenerazione urbana lo strumento attraverso cui si deve perseguire.

Anche con la l.p. Trento n. 15 del 2015⁶⁰⁷, si riconosce nella limitazione del consumo di suolo l'obiettivo a cui deve tendere la pianificazione territoriale e, ancora una volta, si favoriscono gli interventi di riuso e di rigenerazione, come quelli di ristrutturazione urbanistica e di densificazione, nelle aree urbanizzate⁶⁰⁸.

Un discorso a parte merita la normativa lombarda di più recente adozione in materia di rigenerazione urbana, intervenuta precipuamente a modificare quanto disposto dalla l.r. 24 novembre 2014, n. 31⁶⁰⁹. Con la l.r. Lombardia n. 18 del 2019, si riconoscono gli interventi di rigenerazione quali strumenti prioritari attraverso cui perseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo. Dalla lettura dell'art. 2, comma 1, tuttavia, si evince che per il perseguimento di tale obiettivo sono individuate delle azioni coordinate, generalmente con ricadute sovrالocali, come ad affermare che i singoli enti locali da soli non riescono a garantirne il soddisfacimento e, pertanto, diviene opportuno uno sforzo coordinato tra i diversi comuni.

⁶⁰⁵ Si rimanda a V. GIOMI, *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 127-52, per un'attenta e approfondita analisi dei caratteri più salienti della normativa.

⁶⁰⁶ Per un'analisi sulla normativa cfr. T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., pp. 681-710; M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, cit., pp. 827-36.

⁶⁰⁷ Cfr. E. STEFANI, *Principali contenuti ed innovazioni della legge provinciale per il governo del territorio e della provincia autonoma di Trento*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, op. cit., pp. 258-9, laddove afferma che il principio della limitazione del consumo di suolo è stato tradotto in un limite forte per la pianificazione; a tale principio è, infatti, possibile derogare soltanto in casi tassativi. Al contempo è favorita la previsione nei piani della cosiddetta multifunzionalità, ossia della compresenza di più funzioni, nel tentativo di smussare la rigidità della zonizzazione a vantaggio di una maggiore attrattività dei contesti urbani e del riuso dell'esistente.

⁶⁰⁸ Cfr. l.p. Trento n. 15 del 2015, art. 18, comma 1, lett. a).

⁶⁰⁹ Si rimanda a 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 urbanistica*, op. cit., pp. 153-72.

Alla luce di quanto esposto finora, lo strumento chiamato a farsi carico di dare soddisfazione a tali interessi è il piano urbanistico comunale. È attraverso la sua elaborazione che la normativa della Regione Toscana invita i comuni a stabilire i confini del territorio urbanizzato e di quello non urbanizzato, prevedendo soltanto nel primo la possibilità di realizzare degli interventi, mentre nel secondo questi sono ammissibili solo laddove non sussistano delle possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti⁶¹⁰.

La l.r. Toscana n. 65 del 2014, così come quella dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017, indica quali sono gli elementi del territorio urbanizzato e quelli che, invece, ne sono esclusi, al fine di agevolare alle amministrazioni locali le operazioni di tracciamento dei confini⁶¹¹.

La normativa lombarda, invece, demanda al Piano delle regole l'individuazione e la quantificazione della superficie agricola, delle aree dismesse, contaminate, soggette a interventi di bonifica, degradate e inutilizzate nonché dei lotti liberi e delle superfici oggetto di progetto di recupero o di rigenerazione urbana, attraverso uno specifico strumento denominato "Carta del consumo di suolo". Questo elaborato costituisce parte integrativa di ogni variante al Piano del Governo del Territorio che prevede consumo di suolo o anche un nuovo documento di piano; la sua approvazione costituisce presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di nuovo suolo⁶¹².

La previsione da parte dei legislatori regionali di ammettere di fatto l'impermeabilizzazione del suolo solo all'interno dei suoli già urbanizzati ha portato diversi Autori⁶¹³ a criticare tali decisioni, tutte improntate a salvaguardare il consumo di

⁶¹⁰ Cfr. L.r. Toscana n. 65 del 2014, Preambolo, Considerando nn. 3), 4) e 5).

⁶¹¹ Sul complesso tema della determinazione del territorio urbanizzato cfr. B. GRAZIOSI, *Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 529-50.; ID, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 71-9, dove l'A. critica la scelta del legislatore regionale di fornire una nozione di «territorio urbanizzato» complessa, lacunosa e poco giuridica. L'Autore considera inattuabili gli interventi di rigenerazione urbana realizzabili ai sensi dell'art. 4, comma 7, e tale conclusione si deve anche alla decisione di permettere la realizzazione di questi interventi sul solo territorio urbanizzato

⁶¹² Cfr. L.r. Lombardia n. 18 del 2019.

⁶¹³ Cfr. G. IUDICA, *Il ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, pp. 278-9; F. FOLLIERI, *Lo "sviluppo urbano sostenibile". Considerazione de iure condito e de iure condendo*, cit., pp. 14-8.

nuovo suolo. La maggiore preoccupazione, infatti, deriva dal fatto che un crescente bisogno insediativo dovrà trovare risposta all'interno dei contesti urbani e ciò avverrà a discapito di quelle aree libere, magari destinate a verde, ancora presenti nelle città.

In realtà, l'immagine di piano che restituiscono le c.d. leggi regionali di quarta generazione è quella di uno strumento al quale non solo viene attribuita la funzione di tutela degli spazi naturali non urbanizzati, ma anche quella di ricercare e garantire la massima urbanità⁶¹⁴, ossia deve razionalizzare i processi insediativi «tramite rinnovamento-riuso-riqualificazione nello spazio finito e in ampia parte già costruito dei tessuti urbani»⁶¹⁵.

È dunque nella promozione degli interventi di rigenerazione urbana che il piano regolatore comunale trova lo strumento per garantire un equilibrio tra le istanze di tutela dell'ambiente, incluso quello urbano, e quelle di sviluppo insediativo⁶¹⁶.

6.3. Gli strumenti incentivanti

Al fine di promuovere gli interventi di rigenerazione e di riuso del patrimonio edilizio-urbanistico già costruito, ma abbandonato e in disuso, sono le stesse normative regionali ad introdurre degli strumenti che possono aiutare i comuni in tal senso.

L'istituto degli usi temporanei degli edifici dismessi o inutilizzati, introdotto inizialmente dalla l.r. Veneto n. 14 del 2017 (*ex art. 7*) e successivamente previsto anche da quella dell'Emilia-Romagna (*ex art. 16 l.r. n. 24 del 2017*) e dalla l.r. Lombardia n. 18 del 2019⁶¹⁷, da una parte, permette alle iniziative, che hanno effetti positivi dal punto di vista sociale, culturale ed economico, di avere a disposizione degli spazi senza dover ricorrere alla realizzazione di altri da realizzare *ex novo*, ma, dall'altra, ha una funzione sociale molto importante perché permette alle comunità locali di rientrare in possesso di spazi sottratti per lungo tempo al loro utilizzo.

⁶¹⁴ Cfr. E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, op. cit., p. 24, laddove con questo lemma sintetizza la qualità percepita degli abitanti, la salubrità dell'ambiente costruito, la presenza di adeguate dotazioni territoriali e servizi di welfare, con un obiettivo di massima efficienza rispetto ai bisogni dei residenti e dei c.d. *city users*.

⁶¹⁵ Cfr. 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*, op. cit., p. 157.

⁶¹⁶ Cfr. IDEM, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, op. cit., pp. 22-8.

⁶¹⁷ Cfr. l.r. Lombardia n. 18 del 2019, art. 4, comma 1, lett. j).

Un ulteriore strumento è quello previsto dalla l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, all'art. 15, ossia un albo degli immobili pubblici e privati resi disponibili per gli interventi di riuso e di rigenerazione, che deve essere istituito da parte di ogni comune.

Tuttavia, al fine di non far risultare la rigenerazione urbana lettera morta, le normative regionali hanno previsto degli strumenti incentivanti, tanto per i comuni quanto - e soprattutto - per i privati, ossia gli attuatori materiali degli interventi rigenerativi⁶¹⁸.

Nel primo senso sembra andare quanto previsto dalla l.r. Lombardia n. 18 del 2019, all'art. 3, comma 1, lett. k), laddove si riconosce una premialità nella concessione dei finanziamenti regionali di settore, anche a valere sui fondi della programmazione comunitaria, solo a quei comuni che hanno provveduto ad individuare gli ambiti di rigenerazione.

Molto più consistenti ed eterogenei sono gli incentivi riconosciuti ai privati, che si distinguono in mere semplificazioni burocratiche⁶¹⁹, in premi volumetrici ovvero in incentivi economici.

Un elemento che sembra emergere è come queste misure incentivanti non vengano tradotte soltanto in modo da rendere convenienti ed appetibili le operazioni di rigenerazione per i privati, ma come esse siano previste anche al fine di ottenere un miglioramento delle condizioni ambientali ed ecologiche all'interno del contesto urbano.

Scorrendo i più o meno lunghi articolati delle diverse normative regionali finora considerate, non è raro incontrare disposizioni che affermano come con la rigenerazione si intendano perseguire obiettivi di riqualificazione ambientale e, di conseguenza, come ad essere incentivati siano proprio quegli interventi che si pongono tali fini.

In particolare, vengono incentivati quegli interventi che promuovono la valorizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture verdi multifunzionali e, a tal fine si prevedono, come

⁶¹⁸ Consapevole dell'esigenza di prevedere degli incentivi per stimolare gli interventi di rigenerazione urbana è E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, op. cit., *passim*, laddove evidenzia come sia necessario che le amministrazioni abbandonino un atteggiamento neutrale per operare un'azione di *enforcing*. Critiche nei confronti del sistema incentivante, invece, M. PASSALACQUA, T. FAVARO, *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico incentivante*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., p. 68, che rilevano come dietro gli interventi di rigenerazione non solo non si celino azioni di tutela ambientale, in quanto comunque il suolo all'interno dei contesti urbanizzati continua ad essere utilizzato, ma come con essi si finisce per favorire la rendita di alcuni privati.

⁶¹⁹ Cfr. L.r. Lombardia n. 18 del 2019, art. 3, comma 1, lett. k).

nel caso della più volte citata normativa lombarda, incrementi dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT, laddove gli interventi di rigenerazione urbana perseguono finalità di riqualificazione ambientale e paesaggistica, di copertura a verde, ovvero di interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile⁶²⁰.

Sempre il legislatore lombardo, all'art. 4, comma 1, al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione urbana su quegli edifici dismessi che presentano caratteri di criticità, prevede che tali opere non solo usufruiscano di un incremento del 20 per cento dei diritti edificatori, ma beneficino di un ulteriore incremento dell'indice di edificabilità massimo, laddove i suddetti interventi assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento di superficie lorda realizzato.

La normativa dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017, invece, riconosce al Piano urbanistico la possibilità di prevedere ulteriori forme di incentivazione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, quando con questi si procede alla realizzazione, nonché gestione, delle aree ecologicamente attrezzate⁶²¹.

Allo stesso tempo, il legislatore emiliano romagnolo disincentiva la impermeabilizzazione delle aree libere, magari destinabili a verde, all'interno dei contesti urbani ad altra densità, non riconoscendo a tali interventi alcuna agevolazione economica⁶²².

Lo strumentario degli incentivi, ricco ed eterogeneo, permette di cogliere quanto sia opportuno promuovere gli interventi di rigenerazione, che paiono essere le uniche ed efficienti operazioni alternative alla impermeabilizzazione di suolo, e conseguente diminuzione di aree da destinare a verde, nelle aree urbanizzate⁶²³.

⁶²⁰ Ivi, art. 3, comma 1, lett. p).

⁶²¹ Cfr. L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 8, comma 1, lett. f).

⁶²² Ivi, art. 8, comma 4.

⁶²³ Condivide tale posizione G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 5 giugno 2013, per il quale, in Italia, inoltre, la spinta a ridurre il consumo di suolo è stata utilizzata per favorire la rendita fondiaria, nonché per aumentare una densificazione edilizia, che si è tradotta in una diminuzione esponenziale di aree destinate a verde urbano. Consultabile online <http://www.urbanisticainformazioni.it/Urbanistica-polemica-disciplinare-e-assenze-politiche.html>.

6.3.1. Il PGT del Comune di Milano: cenni

Approvato con delibera del Consiglio comunale n. 34 del 14 ottobre 2019 e divenuto efficace in data 5 febbraio 2020, il nuovo Piano di Governo del Territorio di Milano, di seguito PGT Milano 2030, fissa gli obiettivi di una città in crescita sotto il profilo demografico, economico e turistico.

In particolare, il nuovo strumento interviene su tre tematiche generali, vale a dire quella dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, delle periferie e dei quartieri e, infine, del diritto alla casa e degli affitti calmierati.

Ponendo attenzione al primo tema, già con le politiche attuate negli anni precedenti, la città di Milano ha affrontato le problematiche ambientali, intervenendo sul settore dei trasporti, prevedendo un potenziamento del trasporto pubblico⁶²⁴, su quello dei rifiuti, nonché dando impulso ad un forte incremento del verde.

Con il nuovo PGT Milano 2030, l'obiettivo è quello di proseguire sulla stessa linea, garantendo semmai un ulteriore miglioramento delle *performance* finora raggiunte. A tal fine, pertanto, si prevede una riduzione dell'indice del consumo di nuovo suolo rispetto al PGT precedente, che non si traduce in un sacrificio degli spazi liberi nei contesti urbani, allorché si stabilisce la salvaguardia delle aree verdi urbane e la realizzazione di nuovi parchi; un'attenzione viene posta anche sulla necessità di identificare una nuova rete ecologica nonché sull'introduzione di norme sulla modalità di costruzione dei nuovi edifici.

Di fatto, il PGT Milano 2030 si pone come uno strumento orientato a tutelare gli interessi ambientali e quale strumento attraverso cui si supporta una politica rigenerativa dei contesti urbani.

In questa direzione, in particolare, si pone quanto contenuto nella disposizione presente all'art. 11 del Piano delle Regole, che detta una disciplina relativa agli edifici abbandonati e degradati.

Anzitutto, la disposizione qualifica il recupero degli edifici abbandonati e degradati quale attività di pubblica utilità e di interesse generale⁶²⁵, dal momento che il

⁶²⁴ Cfr. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 563-90.

⁶²⁵ Cfr. Piano delle Regole - Comune di Milano, art. 11, comma 1.

mantenimento di una tale situazione di incuria e degrado comporterebbe un pericolo per la salute, per la sicurezza urbana e per l'ambiente.

A tal proposito, si prevede la possibilità per i proprietari degli edifici abbandonati e dismessi da più di un anno di presentare una proposta di piano attuativo - o di idoneo titolo abilitativo - finalizzato al recupero degli stessi, qualora essi determinino un pericolo per la sicurezza o per la salubrità ovvero un disagio per il decoro e la qualità urbana⁶²⁶.

La norma è rilevante, soprattutto, perché, laddove i proprietari degli immobili dovessero restare in una situazione di inerzia, si prevede la demolizione degli edifici abbandonati da parte della pubblica amministrazione⁶²⁷.

Tale previsione è di estrema importanza perché, attraverso l'introduzione di questa misura sanzionatoria, si permette la realizzazione di un intervento di rigenerazione urbana anche sugli immobili privati, finora resi molto difficili proprio per l'opposizione manifestata dai proprietari stessi⁶²⁸.

6.4. L'art. 10 del “Decreto semplificazione”

Solo recentemente, lo stesso legislatore statale ha introdotto delle misure premiali volumetriche volte ad incentivare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo dei processi di rigenerazione, così da assicurare anche un effettivo contenimento del consumo di suolo⁶²⁹.

Con l'introduzione dell'art. 10, comma 1, lett. a), del d.l. del 16 luglio 2020, n. 76⁶³⁰, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, il legislatore

⁶²⁶ Ai sensi dell'art. 11, comma 3, del Piano delle Regole - Comune di Milano, i privati hanno a disposizione diciotto mesi dalla data dell'individuazione dell'immobile per avviare i lavori.

⁶²⁷ Cfr. Piano delle Regole - Comune di Milano, art. 11, comma 3, lett. a).

⁶²⁸ Ravvisa questa potenzialità anche L. GOLISANO, *Il Prg di Milano e giurisprudenza TAR Lombardia*, in *Pausania*, 15 maggio 2019.

⁶²⁹ Cfr. d.l. del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, art. 1. Sull'effettivo perseguimento dell'obiettivo della riduzione del consumo di suolo è critico T. CHIACCHIO, *Le novellazioni, introdotte dal cd. decreto semplificazione, al Testo Unico dell'Edilizia: considerazioni a fini emendativi. L'indifferibilità di pervenire ad una riforma organica della disciplina della materia*, in *LexItalia.it*, 1 settembre 2020.

⁶³⁰ Per un'analisi critica delle novità apportate dal d.l. del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, si veda: T. CHIACCHIO, *Le novellazioni, introdotte dal cd. decreto semplificazione, al Testo Unico dell'Edilizia: considerazioni a fini emendativi. L'indifferibilità di pervenire ad una riforma organica della disciplina della materia*, cit.; P. QUINTO, *La "nuova" ristrutturazione edilizia nel decreto semplificazioni*, in *LexItalia.it*, 24 luglio 2020; S. BIGOLARO,

centrale ha provveduto a sostituire la disciplina contenuta al comma 1-ter dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, di seguito T.U. edilizia, apportando delle sostanziali modifiche alla disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici, definiti dall'art. 5, comma 1, lett. b), del d.l. del 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, ossia il Decreto Sblocca cantieri, quali interventi di ristrutturazione edilizia.

L'introduzione della disposizione contenuta all'art. 10, comma 1, lett. a), del d.l. del 16 luglio 2020, n. 75, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, di seguito Decreto semplificazione, si è resa opportuna per fare chiarezza nell'ordinamento giuridico, che vedeva, da una parte, una disciplina statale "disincentivante" nei confronti dell'attività edilizia collidere con quelle regionali, orientate in senso opposto.

Con l'art. 5, comma 1, lett. b) del Decreto Sblocca cantieri, si introduceva l'art. 2-bis, comma 1-ter del T.U. edilizia, e si stabiliva che in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima era comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, purché essa fosse effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito e nel rispetto dei limiti dell'altezza massima della struttura preesistente.

Tale limite volumetrico, tuttavia, veniva a contrastare con le precedenti discipline regionali che, volte ad incentivare le più o meno autentiche operazioni di rigenerazione urbana⁶³¹, prevedevano, nel caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico. Il contrasto, giunto di fronte al giudice costituzionale⁶³², si è risolto nella dichiarazione di illegittimità delle disposizioni regionali, per violazione del principio della gerarchia delle fonti.

Gli interventi di trasformazione dell'esistente e il rispetto delle distanze dopo il decreto "semplificazioni", in LexItalia.it, 29 luglio 2020.

⁶³¹ Le previsioni a cui si fa riferimento sono quelle contenute nelle discipline regionali in materia di "Piano casa". Per una critica a tale programma, si rimanda a S. DE PAOLIS, *Riflessioni in tema di trasferimenti di volumetria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, pp. 199-226.; G. TRAPANI, *I diritti edificatori*, in *Rivista del notariato*, 2012, pp. 775-899.; F. D'ANGELO, *Riflessioni in tema di diritti edificatori: spunti ricostruttivi per una nuova interpretazione dell'istituto*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, pp. 63-97.; U. BARELLI, *Un Piano Casa contro la pianificazione urbanistica*, in *Economia della Cultura*, 2010, pp. 85-95.

⁶³² Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 24 aprile 2020, n. 70, con commento di P. URBANI, *La ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" secondo la Corte costituzionale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2020, pp. 499-508.

Il più recente intervento del legislatore statale, concretizzatosi con l'adozione dell'art. 10, comma 1, lett. a), del Decreto semplificazione, è andato nella direzione di modificare quanto disposto con l'art. 5, comma 1, lett. b) del Decreto Sblocca cantieri, allorché si riconosce, nel caso di demolizione e ricostruzione di edifici, la possibilità di ricostruire nei limiti delle distanze preesistenti, ma, soprattutto, si riconoscono degli incentivi volumetrici.

Questi incentivi volumetrici, in particolare, possono sostanziarsi in ampliamenti fuori sagoma ma anche con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

Gli incentivi volumetrici in esame⁶³³, fattispecie da non confondere con gli incrementi volumetrici⁶³⁴ e che probabilmente avrebbero meritato maggiore attenzione in sede di conversione, previsti al fine di ampliare ed incrementare l'attività edilizia, potrebbero, in realtà, tradursi anche quali strumenti a favore della rinaturalizzazione del suolo impermeabilizzato, in quanto la previsione della deroga dei limiti in altezza potrebbe incentivare uno sviluppo in verticale della città, così da permettere il recupero di maggiori superfici orizzontali libere, da destinare alle dotazioni territoriali ecologiche.

Le considerazioni finora fatte sulla effettività ed efficacia degli strumenti incentivi a favore della creazione di aree da destinare a verde, dunque alla realizzazione di elementi dell'infrastruttura verde, sono ancora tutte da verificare, ciò che si può cogliere, tuttavia, è comunque la presenza di una tendenza, anche statale, a recuperare spazi liberi nei contesti urbani promuovendo la rigenerazione, il riuso e la riqualificazione del ricco patrimonio immobiliare dismesso e in disuso al loro interno.

7. Il verde urbano nei Piani urbanistici comunali

Chiamate a garantire una presenza sempre più cospicua di verde all'interno dei contesti urbani sono, in primo luogo, le amministrazioni locali, che devono far ricorso a tutti gli strumenti a propria disposizione perché ciò si realizzi.

⁶³³ Per S. BIGOLARO, *Gli interventi di trasformazione dell'esistente e il rispetto delle distanze dopo il decreto "semplificazioni"*, cit., il legislatore statale, con l'art. 10 del Decreto Semplificazione, per "incentivi volumetrici" ha voluto intendere «quei volumi attribuiti in forza di norme di piano casa, o comunque aventi natura premiale per gli interventi di riqualificazione».

⁶³⁴ Per incrementi volumetrici si intendono tutti «gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente» (art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

A tale fine, oltre agli strumenti per la gestione del verde, come il Regolamento del verde urbano ovvero il Piano del verde, che hanno natura facoltativa e ciò influisce sulla loro diffusione all'interno del territorio nazionale, le amministrazioni comunali hanno a disposizione anche lo strumento di pianificazione urbanistica generale. Quest'ultimo atto, al contrario dei primi due strumenti, non ha carattere facoltativo e, dunque, è presente in tutti i comuni italiani⁶³⁵.

Ponendo attenzione sul contenuto di alcuni Piani urbanistici comunali, ciò che si può evincere è come le amministrazioni locali, spesso anticipando gli stessi legislatori statale e regionali, prevedendo una maggiore diffusione dell'elemento verde nei contesti urbani attraverso il ricorso allo strumento pianificatorio, abbiano riconosciuto l'importanza delle funzioni ambientali svolte da tale bene, nonché l'idoneità dell'atto di pianificazione a tutelarle.

Spesso, infatti, assumendo la previsione e la futura sistemazione del verde all'interno del momento pianificatorio generale, i comuni hanno finito per prevedere delle quote da destinare a verde maggiori rispetto a quanto indicato dalla normativa dedicata agli standard urbanistici, a riprova di come tale elemento non fosse inteso solo quale presenza da garantire al fine di bilanciare correttamente gli spazi pieni con quelli vuoti della città.

Tali decisioni pianificatorie, che, anzitutto, permettono di cogliere come le amministrazioni locali abbiano anticipato il diverso modo di concepire il ruolo svolto dalle infrastrutture verdi urbane, hanno spesso trovato accoglimento da parte della giurisprudenza, da sempre più attenta a percepire i cambiamenti in atto nella società civile e gli interessi meritevoli di tutela.

7.1. Il regime vincolistico

Uno strumento che le amministrazioni locali possono utilizzare per garantire una presenza di aree verdi all'interno del contesto urbano è rappresentato dal vincolo. Anche se l'idea che si ha oggi del verde non è più quella indicata dal D.M. n. 1444 del 1968,

⁶³⁵ Cfr. E. FOLLIERI, *Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urbanistica e Appalti*, 1999, p. 20, laddove l'A., pur criticando i difetti della pianificazione, rileva come l'obiettivo da parte dei comuni di dotarsi di un Piano regolatore generale sia stato centrato dalla totalità degli enti locali italiani, altrimenti fortemente penalizzati sotto il profilo dello sviluppo urbanistico ed edilizio, ma anche economico e sociale.

tale elemento, in termini urbanistici, rimane pur sempre uno standard la cui quantità minima deve essere garantita nella definizione, ovvero revisione, degli strumenti urbanistici comunali.

Al fine di garantire la soddisfazione di questo standard, le amministrazioni comunali ricorrono all'apposizione di vincoli di destinazione a verde, la cui natura può essere sia conformativa, come nel caso delle aree agricole, sia espropriativa, come nel caso di destinazione a verde pubblico impressa a un'area privata. Forti dubbi hanno interessato, invece, la natura del vincolo a verde attrezzato, qualora questo ricada su un'area di proprietà privata.

Il vincolo a verde attrezzato è quello maggiormente diffuso sul territorio comunale, da qui, dunque, l'importanza di definirne la natura, in quanto un'eventuale riconduzione dello stesso all'interno della categoria di quelli a carattere espropriativo, comporterebbe per i comuni l'obbligo di indennizzare congruamente il proprietario privato dell'area su cui questo è posto⁶³⁶.

Le croniche difficoltà economico-finanziarie in cui versano le casse comunali potrebbero compromettere la possibilità per gli enti di indennizzare il sacrificio richiesto al privato e, dunque, quella di procedere all'esproprio dell'area, destinata alla realizzazione di spazi destinati alla città pubblica e alla libera fruizione da parte della collettività.

A chiarire la natura del vincolo a verde attrezzato, è intervenuta la giurisprudenza, soprattutto amministrativa, generalmente favorevole alla creazione di verde attraverso il ricorso allo strumento di pianificazione urbanistico generale⁶³⁷; per i giudici, dunque, il discrimine per la determinazione della natura dell'istituto sta nella diminuzione dello *jus aedificandi* in capo al soggetto privato proprietario dell'area interessata. In altri termini, un vincolo a verde attrezzato assume carattere di vincolo preordinato all'esproprio qualora al privato non venga riconosciuta alcuna capacità di agire sull'area, cioè quando nessun intervento da parte sua venga ammesso⁶³⁸; in tale ipotesi, pertanto, il privato ha diritto al ristoro per il suo sacrificio.

⁶³⁶ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 20 maggio 1999 n. 179 con nota di P. STELLA RICHTER, *A proposito dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo*, in *Giustizia civile*, 1999, p. 2597-9.

⁶³⁷ Cfr. A. DI MARIO, *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo*, cit., pp. 1039-45.

⁶³⁸ Cfr. TAR PUGLIA-BARI, sez. III, 5 settembre 2007, n. 2093.

Al contrario, si deve riconoscere la natura di vincolo conformativo quando sull'area destinata a verde attrezzato si ammette l'intervento del proprietario privato della stessa; in tale ipotesi, il vincolo non è soggetto al limite temporale d'efficacia dei cinque anni e, soprattutto, non fa sorgere in capo al soggetto privato un diritto ad essere indennizzato⁶³⁹.

Non sono mancati autori⁶⁴⁰ che, di fronte a questo orientamento della giurisprudenza ormai consolidato, non abbiano avanzato una lettura diversa della natura del vincolo a verde attrezzato, affermando che tale conclusione giurisprudenziale appare condivisibile soltanto se l'area incisa abbia una vocazione alla destinazione prescelta. Infatti, qualora la natura dell'area destinata a verde attrezzato non permettesse al privato di compiere alcuna attività di quelle ammissibili su tale zona⁶⁴¹, la previsione di tale vincolo di fatto comporterebbe uno svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, che non verrebbe neppure indennizzato.

Poiché il sindacato del giudice non può entrare nel merito delle decisioni assunte in sede di pianificazione urbanistica, spetta alle amministrazioni locali garantire la tutela della qualità e della fruibilità del verde urbano e, dunque, anche nel caso della destinazione a verde attrezzato individuare quelle aree che ammettono al privato di intervenire concretamente, nella realizzazione di opere a fruizione pubblica e collettiva⁶⁴².

Non è invece richiesta alcuna vocazione agricola ad un'area sulla quale l'amministrazione locale appone il vincolo a verde agricolo. Come sostenuto da una giurisprudenza ormai consolidata, l'ente comunale può destinare a verde agricolo anche un'area che non soddisfa in modo diretto ed immediato interessi agricoli; pertanto, è legittima la decisione di riclassificare in questo senso delle aree di margine, benché site

⁶³⁹ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 6 ottobre 2000, n. 5327 con commento di P. VIRGA, *Natura ed effetti del «verde attrezzato»*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pp. 318-21. Tra le altre sentenze, cfr. TAR EMILIA-ROMAGNA-BOLOGNA, sez. II, 20 settembre 2002, n. 1180; TAR EMILIA-ROMAGNA-PARMA, sez. I, 10 ottobre 2017, n. 305; TAR SICILIA-CATANIA, sez. II, 5 luglio 2018, n. 1419; TAR ABRUZZO-L'AQUILA, sez. I, 24 ottobre 2019, n. 518; CONSIGLIO DI STATO, sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476; ID, sez. IV, 22 ottobre 2018, n. 5994.

⁶⁴⁰ In particolare, P. VIRGA, *Natura ed effetti del «verde attrezzato»*, cit., pp. 320-1; ID, *Il «verde attrezzato» qualificato come vincolo conformativo*, su *LexItalia.it*, gennaio 2001.

⁶⁴¹ Cfr. TAR CAMPANIA-NAPOLI, sez. VIII, sentenza 25 febbraio 2014, n. 1186.

⁶⁴² Non sono pertanto ammesse opere destinate alla fruizione soltanto di alcuni soggetti, anche qualora si dovesse trattare di un ente associativo; cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, 4 gennaio 1993, n. 17.

nell'edificato urbano⁶⁴³, se l'apposizione del vincolo a verde agricolo è funzionale ad impedire ulteriori edificazioni, a mantenere l'equilibrato rapporto quantitativo tra aree libere ed edificate o industriali, così da poter realizzare i bisogni collettivi di maggior vivibilità dello spazio urbano⁶⁴⁴.

Nel vincolo, dunque, le amministrazioni possono individuare un efficace strumento di realizzazione e creazione di aree verdi interne ai contesti urbani.

7.2. Gli istituti della perequazione e della compensazione per la realizzazione di aree verdi urbane

Un altro strumento, al quale hanno fatto ricorso le amministrazioni locali per la realizzazione di un maggior numero di aree da poter destinare a verde, è rappresentato dalla perequazione urbanistica⁶⁴⁵.

La perequazione urbanistica è un istituto introdotto con il precipuo obiettivo di rendere neutre per i proprietari privati le scelte assunte in sede di elaborazione del piano da parte dell'amministrazione locale, che nell'esercizio di tale funzione mantiene un ampio potere discrezionale che non incontra neppure il limite esterno del sindacato giurisprudenziale, a meno che le previsioni adottate non si vengano a caratterizzare per illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza.

Con il ricorso alla perequazione, infatti, l'obiettivo è quello di ripartire in modo equo e proporzionale tra i diversi proprietari interessati dall'intervento di trasformazione i vantaggi e gli svantaggi di quest'ultima e, dunque, gravare equamente le stesse proprietà dei pesi e degli oneri legati alla realizzazione delle opere pubbliche. Accanto a questa che pare essere la precipua finalità dell'istituto della perequazione, le

⁶⁴³ In tal senso ha proceduto il Comune di Perugia, approvando il proprio P.R.G. in via definitiva con deliberazione consiliare n. 83 il 24 giugno 2002. Tale decisione ha dato luogo ad una controversia risolta con la pronuncia del CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 17 agosto 2016, n. 3643.

⁶⁴⁴ Si rimanda *ex multis* a CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 17 agosto 2016, n. 3643; ID, sez. IV, 17 agosto 2016, n. 3643; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 21 febbraio 2017, n. 434; TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 18 giugno 2018, n. 1534; TAR SICILIA-CATANIA, sez. I, 21 agosto 2018, n. 1722.

⁶⁴⁵ Sul tema *ex multis* E. BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, in *Pausania*, 2008, pp. 1-42; P. URBANI, *Gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica tra interpretazioni giurisprudenziali e vuoti normativi*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, op. cit. pp. 705-26; W. GASPARRI, *Compensazione urbanistica, redistribuzione e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, 2014, pp. 979-1046; G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 23-37.; P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, pp. 375-405.

amministrazioni locali hanno fatto ad essa ampio ricorso anche perché rappresenta una tecnica alternativa alla onerosa disciplina dei vincoli preordinati all'esproprio su aree destinate a garantire la presenza degli standard urbanistici in particolari aree della città.

Quella descritta, in termini generali, è la perequazione che può essere ricondotta al modello della c.d. perequazione orizzontale, al quale si affianca quello compensativo ovvero della c.d. perequazione verticale. In quest'ultima ipotesi, l'equità redistributiva riguarda i rapporti tra i proprietari privati e l'intera collettività ed ha quale obiettivo quello di garantire la compartecipazione della seconda ai benefici che il Piano urbanistico ha determinato in favore dei primi.

Pertanto, i proprietari privati che dalle scelte pianificatorie hanno ottenuto dei vantaggi sono chiamati a "cedere" parte di questi a favore dell'ente stesso che li ha determinati, che in quanto rappresentante della comunità deve compensare il pregiudizio che ad essa ha arrecato con tali decisioni.

La perequazione urbanistica diviene così lo strumento attraverso il quale l'ente locale può realizzare quella che solitamente si definisce città pubblica.

Le amministrazioni locali hanno fatto ampio ricorso a questo strumento proprio al fine di garantire alla collettività idonei spazi e servizi pubblici e, al contempo, garantire un miglioramento della qualità della vita all'interno dei contesti urbani, anche dal punto di vista ambientale.

In tal senso si pongono due Piani, ossia il Piano regolatore del Comune di Reggio-Emilia ed il c.d. Piano delle certezze del Comune di Roma, che hanno utilizzato le tecniche di perequazione al fine di garantire un incremento del verde, non solo di quello di compensazione, ossia destinato a copertura del fabbisogno urbano⁶⁴⁶.

Con il Piano regolatore di Reggio-Emilia si introduce la figura della «zona integrata a valenza ecologica», caratterizzata dalla compresenza di destinazioni funzionali diverse, nonché dal recupero di ampie aree verdi, sia pubbliche che private. All'interno di tale zona, non riconducibile ad alcuna di quelle definite e disciplinate dall'art. 2 del D.M. n. 1444 del 1968, non solo si rileva la presenza di una *mixité* di funzioni, ma, per i fini che qui interessano, anche la presenza di comparti, in ognuno dei quali i diritti edificatori

⁶⁴⁶ Cfr. TAR EMILIA-ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; TAR LAZIO, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, con commento di A. MANDARANO, *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*, op. cit., pp. 775-84.

sono equamente ripartiti tra i proprietari soltanto in proporzione alla superficie di proprietà e non in base all'ubicazione delle singole aree.

L'attuazione dell'assetto urbanistico e la costruzione della città pubblica viene affidata ad un meccanismo perequativo-compensativo, allorché a ciascun proprietario è riconosciuta una misura di edificabilità ma, allo stesso tempo, gli viene chiesta la cessione volontaria di una quota di proprietà da destinare a funzioni di utilità generale. In particolare, l'amministrazione ha individuato all'interno della zona integrata a valenza ecologica due perimetri: nel primo, più interno e di minore estensione, è stata concentrata l'edificazione con funzioni miste (residenziali e terziarie); nel secondo, esterno e più ampio, le aree venivano riservate a verde pubblico e privato. In questo modo i proprietari privati sono chiamati a cedere una parte della propria proprietà per la realizzazione di spazi verdi e, allo stesso tempo, vengono compensati con il riconoscimento di diritti edificatori da spendere nell'ambito del perimetro più interno.

Con il ricorso alla perequazione, dunque, l'amministrazione di Reggio-Emilia non solo garantisce un maggior incremento al verde urbano, ma, concentrandolo in una determinata area del territorio comunale, riconosce ad esso uno sviluppo logico e continuo.

Nella variante al Piano regolatore della città di Roma, definito anche come piano delle certezze, l'intero territorio comunale, invece, viene distinto in tre grandi ambiti territoriali e ad ognuno di essi viene impressa una destinazione. All'ambito più esterno, definito come extraurbano, viene impressa la destinazione ecologico-ambientale in luogo di quella precedentemente prevista, orientata allo sviluppo edilizio; tale scelta si traduce in una riduzione dei diritti edificatori che alcuni privati vantavano su quella vasta area. Al fine di compensare questo sacrificio, la variante restituisce ai privati questi diritti che, tuttavia, dovranno essere utilizzati soltanto all'interno del secondo ambito, quello della città da completare e trasformare. L'ultimo ambito, invece, è rappresentato dalla città consolidata.

Il metodo perequativo adottato dal Piano delle certezze ricalca quello già visto per il Piano del Comune di Reggio-Emilia, con la sola differenza che il primo corrisponde ai privati una volumetria di valore immobiliare corrispondente a quella "ceduta" nell'ambito extraurbano, da ripetersi nell'ambito della città di espansione e da

trasformare, dunque su aree già in possesso dell'amministrazione ovvero da acquistare in futuro⁶⁴⁷.

Entrambi gli strumenti di pianificazione sono stati oggetto di controversie, entrambe risolte con un rigetto dei ricorsi dei privati, che, pertanto, di fronte alla necessità di assicurare una maggiore dotazione di verde alle città hanno visto ridursi il proprio *jus aedificandi* sull'area interessata dalla trasformazione.

Come le amministrazioni comunali di Reggio-Emilia e di Roma, anche altre hanno fatto ricorso alla tecnica perequativa per migliorare la qualità ambientale e riqualificare il contesto urbano; tra queste, una menzione la merita il Comune di Avellino⁶⁴⁸.

Il comune, rilevando un andamento demografico decrescente, nell'adottare la variante al proprio strumento di pianificazione urbanistica, orientava tale intervento principalmente al perseguimento della salvaguardia ambientale e della riqualificazione ambientale. Il nuovo assetto urbanistico, pertanto, veniva improntato alla riqualificazione urbana, da attuarsi mediante lo strumento della perequazione, ossia con l'utilizzazione delle aree pubbliche per trasferire ed allocare i diritti edificatori dei privati compressi con l'adozione della variante.

L'amministrazione comunale con tale strumento persegue l'obiettivo della riqualificazione urbana e non quello della sua espansione, ammettendo in tal senso nuovi insediamenti, da realizzare su aree non coincidenti con quelle sulle quali i privati possedevano un diritto edificatorio, purché tali operazioni fossero prima precedute e

⁶⁴⁷ Questo onere è venuto a gravare sul Piano regolatore adottato nel 2003 e approvato definitivamente nel 2008, che, anch'esso orientato a perseguire obiettivi di riqualificazione e valorizzazione, assume quali principi quello della sostenibilità ambientale e della perequazione, individuando in questo senso cinque diverse fattispecie di perequazione. Tra queste, rientrano anche quelle delle "compensazioni urbanistiche", ossia le capacità edificatorie promesse con il Piano delle certezze ma non ancora attribuite. L'edificabilità da compensare deve essere localizzata all'interno degli Ambiti di compensazione, ossia specifiche porzioni di territorio, in cui il Piano stesso distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari e quelle riservate al comune per finalità di interesse pubblico. I diritti che derivano dalle compensazioni urbanistiche possono essere anche utilizzati in altri ambiti edificati o di patrimonio edilizio esistente, purché vi sia l'accordo tra i proprietari e i titolari delle compensazioni. Gran parte dell'impianto perequativo del Piano regolatore del Comune di Roma del 2008 è stato dichiarato illegittimo, per un approfondimento si rimanda a M. RAGAZZO, *Pianificazione urbanistica e perequazione: il caso del PRG di Roma*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, pp. 1087-1103.

⁶⁴⁸ La vicenda legata all'adozione della variante al PRG del Comune di Avellino ha dato luogo ad un contenzioso risolto a favore dell'amministrazione comunale; cfr. T.A.R. CAMPANIA-SALERNO, sez. I, 05 luglio 2002, n. 670, con nota di E. BOSCOLO, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2003, pp. 823-30.

compensate dal reperimento di aree da destinare a verde pubblico, attraverso il meccanismo della cessione gratuita su base convenzionale.

Con l'adozione della variante in esame, il Comune di Avellino ha fatto ricorso alla tecnica perequativa, in particolare, per realizzare in determinati contesti da riqualificare standard urbanistici altrimenti realizzabili, o meglio irrealizzabili, con il ricorso all'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio, non certo una soluzione fattibile per le amministrazioni locali solitamente dotate di scarse risorse finanziarie.

Anzi, con la variante in questione, il Comune di Avellino dota il territorio interessato di una quantità di standard urbanistici, nello specifico aree da destinare a verde pubblico, in quantità eccedente rispetto a quanto previsto dal D.M. n. 1444 del 1968 e ciò in ragione della precipua finalità che con tale atto si intende perseguire, riqualificazione e tutela dell'ambiente urbano.

Accanto alla perequazione, alcune amministrazioni locali hanno fatto ricorso anche ad un altro istituto che è quello della compensazione. Invero, le due fattispecie non sono di facile distinzione, soprattutto se si tiene conto che la compensazione rappresenta un istituto finalizzato a soddisfare diversi obiettivi. Infatti, le amministrazioni locali possono ricorrere alla compensazione per «elidere le conseguenze pregiudizievoli [, per il privato,] che si manifestano ove resti necessario acquisire delle aree mediante vincolo ablatorio»⁶⁴⁹ – ed è questa l'applicazione che rende difficile la distinzione dell'istituto da quello della perequazione –, ovvero per garantire un ristoro ad un proprietario, a cui si richiede un *facere* per ragioni paesaggistico-ambientali⁶⁵⁰.

In questo secondo senso, vanno le previsioni contenute in alcuni Piani urbanistici dei comuni lombardi. Il Piano regolatore del Comune di Busto Arsizio, approvato definitivamente il 29 giugno 2013 e aggiornato al 2018, attribuisce un incremento volumetrico massimo laddove si perseguano azioni di riqualificazione ambientale tali da garantire il decoro delle aree urbane, quali, ad esempio, la piantumazione preventiva⁶⁵¹.

La piantumazione preventiva deve interessare tutta l'area assoggettata a pianificazione attuativa e può essere realizzata tanto dai detentori del diritto di proprietà di dette aree quanto da un soggetto diverso.

⁶⁴⁹ E. BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, cit., p. 18.

⁶⁵⁰ *Ibidem*.

⁶⁵¹ Cfr. M. GIULIANI, *Riqualificazione lowcost*, in *Urbanistica informazioni*, 237, 2011, pp. 30-2.

L'introduzione della tecnica del c.d. *preverdissement* da parte degli amministratori locali concorre a migliorare il valore complessivo del sistema urbano, allorché la sua applicazione può trovare spazio sia in aree oggetto di trasformazione edilizia a breve termine, ma anche su in quelle previste in un arco temporale più esteso.

Tuttavia, come conferma la nota vicenda legata al Piano regolatore comunale di Segrate, dichiarato illegittimo⁶⁵², il ricorso alla piantumazione preventiva deve essere una tecnica attraverso la quale effettivamente si tenti di apportare un miglioramento ed una riqualificazione urbana e ambientale e non una fattispecie attraverso cui poter ammettere interventi che prevedono addirittura un ulteriore consumo di suolo.

Altre amministrazioni locali, come quella di Bergamo, sono ricorse alla tecnica perequativa per realizzare una cintura verde intorno alla conurbazione urbana, al fine di contenere la sua espansione. È così che, nel Documento di Piano, aggiornato al 2014, il comune individua i fondi-sorgente in coincidenza con quelli che saranno i futuri parchi urbani⁶⁵³.

Forse più conosciuta è però la cintura verde realizzata intorno alla città di Ravenna, la cui realizzazione si deve in gran parte al ricorso a strumenti di perequazione e compensazione, nonché a procedure di contrattazione con i privati. L'amministrazione ravennate, già nel 1993, procedeva ad elaborare ed adottare un Piano comunale generale in contemporanea con quello del verde urbano, così da rendere quest'ultimo parte integrante dello strumento di pianificazione urbanistica generale e, di conseguenza, riconoscerlo quale elemento fondante delle future scelte dell'assetto territoriale. Per quanto concerne il sistema del verde, l'applicazione delle misure contenute nello strumento di pianificazione avrebbe dovuto portare alla realizzazione della suddetta cintura verde intorno alla conurbazione urbana, ossia un insieme di diverse aree per la cui acquisizione diretta l'amministrazione non avrebbe avuto le risorse necessarie. Ricorrendo, invece, agli strumenti della perequazione-compensazione, il comune ha attribuito alle aree destinate alla cintura verde un equo indice di edificabilità, trasferibile ed ospitabile nelle aree di riqualificazione urbana, fra tutte il quartiere Darsena.

⁶⁵² Cfr. TAR LOMBARDIA-MILANO, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576; Consiglio di Stato, sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2921.

⁶⁵³ Il Comune di Bergamo, inoltre, nel Piano di governo del territorio, aggiornato al 17 giugno 2013, stabilisce che la realizzabilità della volumetria assegnata risulta condizionata alla destinazione a nuove attrezzature ricettive con obbligo di cessione delle aree e realizzazione di un nuovo parco urbano.

Pertanto, i proprietari delle aree di cintura, al momento in cui procedevano a cedere i loro diritti edificatori a distanza, ossia ai proprietari delle aree nella Darsena, ad esempio, o quando questi diritti venivano ospitati dagli stessi proprietari, avevano l'obbligo di cedere gratuitamente le aree di cintura verde al Comune di Ravenna.

Con l'adozione del nuovo Piano strutturale comunale e di quello del verde, ancora una volta in contemporanea e, quindi, il secondo destinato ad essere integrato nel primo, l'amministrazione ha confermato il ricorso agli strumenti di perequazione-compensazione e accordi fra privati, per rafforzare ulteriormente le aree della cintura verde⁶⁵⁴. Attraverso tali meccanismi, la città ha potuto garantire la realizzazione di pregevoli aree verdi urbane, come il Parco Teodorico, luoghi di importanza strategica non solo in chiave ambientale, ma anche sociale.

Gli esempi riportati, ancorché non esauriscano il fronte di quelle amministrazioni locali che ai complessi istituti delle perequazione e della compensazione (ambientale) hanno fatto ricorso, permettono di cogliere come tali enti abbiano saputo declinare a vantaggio della costruzione della città pubblica, in particolare della sua componente verde, strumenti concepiti dai legislatori al fine di non arrecare pregiudizi tra proprietari privati attraverso l'esercizio dell'attività di pianificazione.

⁶⁵⁴ Sulle tecniche perequative-compensative adottate nel PRG del Comune di Ravenna si rimanda a F. STRINGA, *Gli strumenti compensativi a favore della collettività*, in AA.VV. (a cura di), *Ravenna, verde senza confini*, Milano, Il verde editoriale, 2006, pp. 8-9.

CAPITOLO IV

LE INFRASTRUTTURE VERDI URBANE OLTRE LE MAGLIE DELLA PIANIFICAZIONE

1. La micro-rigenerazione urbana

L'elevata qualità delle aree urbane rappresenta uno degli obiettivi che le amministrazioni comunali sono deputate a perseguire, così da poter garantire alla comunità la possibilità di condurre un livello di vita qualitativamente accettabile.

Il soddisfacimento di tali obiettivi diviene realizzabile laddove gli amministratori locali sappiano erogare agli amministrati beni e servizi pubblici adeguati, ovvero quando gli si offre una città pubblica di una certa qualità. Avere a disposizione degli spazi urbani, come le piazze o i parchi pubblici, curati e dove a regnare non sia il degrado e l'incuria, genera nei confronti della collettività che ne fruisce numerosi benefici, sia in termini di sicurezza⁶⁵⁵ che di socialità, ma anche di natura economica.

Tuttavia, negli ultimi anni, complice una congiuntura economica non troppo favorevole che ha avuto delle forti ripercussioni anche sulle casse degli enti locali, all'interno delle città, è venuto ad aumentare il numero di luoghi e spazi pubblici abbandonati al degrado e alla totale incuria, nonché di edifici dismessi e in disuso.

Di fronte a tale situazione di scarsità di risorse economico-finanziarie, le autorità pubbliche hanno avvertito l'esigenza di investire principalmente sulla qualità delle città, intercettando, pertanto, nella comunità di riferimento il soggetto insieme al quale perseguire tale obiettivo⁶⁵⁶.

Si è avvertita così l'esigenza di definire un nuovo modo di pianificare le città, che, come analizzato in altro luogo, ha sollecitato i vari legislatori regionali ad adottare nuove regole in materia di governo del territorio, capaci di determinare un cambio di

⁶⁵⁵ Su questo profilo è interessante la riflessione compiuta da A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, pp. 31-45, la quale rileva come sulla materia del governo del territorio impatti ormai anche l'attenzione per la sicurezza della convivenza sociale nei centri urbani,

⁶⁵⁶ Cfr. C. IAIONE, *La città bene comune*, in *Aedon*, 1/2013.

paradigma pianificatorio, il quale individua negli interventi di rigenerazione urbana lo strumento atto a rispondere alle molteplici ed eterogenee esigenze della collettività.

Eppure, quando si affronta il tema della rigenerazione urbana, si fa riferimento ad un fenomeno complesso che, ricorrendo ad una categorizzazione operata da parte della dottrina⁶⁵⁷, si distingue in una dimensione “macro”, che è quella disciplinata dalle normative regionali più recenti in materia di governo del territorio, e in una “micro”.

Di micro-rigenerazione urbana si sono occupati principalmente numerosi enti locali, che, tramite l'adozione di atti di natura regolamentare ovvero decisioni puntuali⁶⁵⁸, hanno fornito una disciplina più o meno sistemica a quegli interventi volti a recuperare i beni comuni urbani, ossia «l'insieme dei beni, materiali e immateriali, che le amministrazioni e i cittadini, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei diritti fondamentali e il libero sviluppo della persona»⁶⁵⁹.

Come gli interventi di macro-rigenerazione, anche questi da ultimo indicati individuano nel miglioramento della qualità della vita all'interno dei contesti urbani il fine verso cui tendere⁶⁶⁰, al quale, peraltro, si accompagnano ulteriori finalità che

⁶⁵⁷ Cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 625-50, spec. pp. 625-44. La distinzione delle due dimensioni del fenomeno rigenerativo è condivisa anche da P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, pp. 308-14.

⁶⁵⁸ Si fa riferimento, ad esempio, alla delibera della giunta del Comune di Napoli n. 893 del 2015, ai sensi della quale è stato affidato in concessione un bene comune urbano di uso civico, l'ex Asilo Filangeri, alla comunità di riferimento, al fine di riutilizzarlo per fini culturali e ricreativi.

⁶⁵⁹ M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 563. Sul tema dei beni comuni è vastissima la letteratura, si rimanda *ex multis*, cfr. G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, Edizioni ETS, 2017; T. BONETTI, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra “mito” e “realtà”*, in *Aedon*, 1/2013; E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2013, pp. 341-80, spec. pp. 359-72, laddove l'A. riconduce i beni ambientali entro la categoria dei beni comuni; S. MAROTTA, *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon*, 1/2013; A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 1/2013; C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in www.labsus.org, 2014; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Jovene, 2016; P. DURET, *Taking “commons” seriously: spigolature su ambiente bene comune e legimatio ad causam*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2013, pp. 2-65.

⁶⁶⁰ Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione degli spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 19.

concorrono a caratterizzarli quali operazioni volte all'inclusività, all'integrazione e alla sostenibilità, anche economica⁶⁶¹.

Malgrado alcuni caratteri comuni, gli interventi di micro-rigenerazione urbana differiscono da quelli disciplinati dalle leggi regionali di nuova generazione in materia del governo del territorio per molteplici aspetti; tra questi, in primo luogo, il diverso modo in cui essi si rapportano con l'attività pianificatoria.

Nella logica dei legislatori regionali, la rigenerazione urbana rappresenta la visione strategica della pianificazione urbanistica⁶⁶², di quest'ultima essa rappresenta il «tratto distintivo ed organico»⁶⁶³, ossia tanto gli ambiti di intervento quanto le operazioni di rigenerazione vengono individuate nel piano regolatore generale, comunque denominato, e non demandati ad un momento successivo, meramente attuativo.

Trattando degli interventi di micro-rigenerazione, invece, non si rinviene questo collegamento con la definizione strategica del futuro assetto urbanistico⁶⁶⁴, anzi, questi potrebbero essere operazioni frutto di una regolazione per progetti, affine a quella che ha trovato un'ampia diffusione nel nostro Paese nel corso degli anni Novanta del secolo scorso⁶⁶⁵.

Un secondo elemento, che concorre a differenziare le due dimensioni in cui è possibile scomporre la rigenerazione urbana, è rappresentato dal diverso grado di coinvolgimento della collettività nelle operazioni qui considerate.

⁶⁶¹ Si veda la definizione che il Prototipo del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, elaborato dall'Associazione Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, fornisce, all'art. 2, comma 1, lett. h), della fattispecie "rigenerazione".

⁶⁶² Cfr. G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-Conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistica*, op. cit., pp. 17-38; 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 urbanistica*, op. cit., pp. 39-60.

⁶⁶³ In questi termini si è espresso F.F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2016, p. 36, secondo il quale, in un processo di valorizzazione dell'esistente che si connette alla necessità di sfruttare aree già utilizzate, la rigenerazione non può avere un ruolo ancillare rispetto alla pianificazione generale.

⁶⁶⁴ Cfr. V. MANZETTI, *Baratto o baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in cammino*, 3 aprile 2018, pp. 12-4.

⁶⁶⁵ Tale posizione è condivisa da 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 228-9, il quale, facendo riferimento ai Patti di collaborazione, tuttavia, esclude la possibilità per gli strumenti che disciplinano le attività di micro-rigenerazione di derogare alle disposizioni previste dagli atti di pianificazione urbanistica generali.

Come ricordato poc'anzi, la rigenerazione urbana rappresenta lo strumento attraverso cui le amministrazioni riescono a fornire delle risposte alle esigenze di diversa natura, ambientale, economica, sociale, abitativa, di cui è portatrice la comunità. Tale risultato è conseguibile poiché si riconosce alla società civile un ruolo di precipua importanza nella definizione degli ambiti da rigenerare, nonché degli interventi da realizzare, in quanto, essendone la prima fruitrice, conosce quali sono le esigenze e le problematiche che attengono al territorio urbano su cui operare⁶⁶⁶.

L'importanza riconosciuta all'ascolto delle comunità che vivono nelle aree sulle quali intervenire si evince anche prendendo in considerazione l'evoluzione che ha avuto l'istituto della partecipazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica. Tale istituto perde il carattere autoprotettivo conferitogli dagli strumenti delle osservazioni e delle opposizioni⁶⁶⁷, anzi, così come disciplinato dalle diverse normative regionali, esso dovrebbe disincentivare il ricorso a questi ultimi. Infatti, il coinvolgimento dei cittadini *ab origine* ai procedimenti pianificatori dovrebbe contribuire ad evitare il sorgere di contrasti, che renderebbero difficile l'attuazione delle previsioni concernenti il futuro assetto urbano.

Tuttavia, alla luce delle più recenti normative regionali, se da una parte, si riconosce la possibilità di partecipare al momento pianificatorio a soggetti che altrimenti ne sarebbero stati esclusi e, pertanto, si assiste ad una trasformazione del concetto di "cittadinanza", alla cui base vi è forte collegamento con il territorio⁶⁶⁸, dall'altra parte, a

⁶⁶⁶ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, cit., p. 105. Sull'importanza dell'ascolto delle comunità di riferimento si veda anche G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, cit., pp. 622-3, secondo il quale gran parte del successo degli interventi di rigenerazione urbana dipende da una parte dalle capacità dell'ente territoriale di comprendere i problemi del tessuto urbano, dall'altra dalla capacità di saper confrontarsi con i soggetti privati, in modo tale da intercettare i veri bisogni della collettività.

⁶⁶⁷ Sul tema della partecipazione dei privati al governo del territorio, si veda A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 267-87.

⁶⁶⁸ Per G.C. DE MARTIN, *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano, Ceda, 2011, pp. 69-70, la partecipazione alla vita pubblica non si realizza più esclusivamente attraverso gli istituti della rappresentanza politica, bensì in una pluralità di dimensioni ed acquista i caratteri della processualità. Come affermato anche da A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, pp. 134-50., è opportuno parlare di abitanti piuttosto che di "cittadini", in quanto con la prima nozione si fa riferimento a coloro che si prendono cura del posto in cui vivono e, quindi, spesso possono anche non essere autoctoni.

questa stessa partecipazione non viene riconosciuta alcuna forma di garanzia di effettività. In altri termini, nella fase di negoziazione circa i futuri assetti delle aree urbane, essendo la partecipazione riservata ai soli soggetti privati aventi titolo, le previsioni indicate dagli abitanti di un territorio a monte del procedimento pianificatorio potrebbero essere disattese, mancando nelle diverse normative delle disposizioni relative la «verifica *ex post* che legittimi il processo avviato»⁶⁶⁹.

Negli interventi di micro-rigenerazione, al contrario, la partecipazione degli abitanti, della c.d. cittadinanza attiva, non si esaurisce nel processo decisionale ma prosegue nella fase attuativa della decisione - i cui contenuti solitamente vengono definiti insieme alle amministrazioni locali -, la quale assume la forma della cura ovvero della rigenerazione del bene comune urbano interessato⁶⁷⁰.

Non si coglie a questo livello la cesura tra il momento decisionale e quello attuativo, che vorrebbe coinvolto il solo proprietario del bene; ciò si giustifica alla luce della natura riconosciuta ai beni oggetto di intervento, a rilevare, infatti, non è il carattere pubblico o privato del titolare del diritto dominicale, bensì l'utilità sociale che la rigenerazione degli stessi produce nei confronti della collettività⁶⁷¹.

È a livello della micro-rigenerazione urbana che è possibile individuare quelle forme di cittadinanza praticata, che permettono a qualsiasi cittadino, da un lato, di soddisfare le istanze di cui è portatrice la collettività⁶⁷² e, dall'altro, di riappropriarsi delle proprie città, rivendicando il diritto a viverle, contribuendo ad elevare il livello della qualità della vita al loro interno⁶⁷³.

⁶⁶⁹ Cfr. F. GIGLIONI, *Dalle riforme per il decentramento amministrativo ai nuovi processi democratici*, in URBAN@IT. CENTRO NAZIONALE DI STUDI PER LE POLITICHE URBANE (a cura di), *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, op. cit., p. 63.

⁶⁷⁰ Cfr. L. MUZI, *L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 120-3.

⁶⁷¹ Per A. NERVI, *Beni comuni, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 59-60, le disposizioni contenute negli atti che fungono da cornice giuridica ad alcune esperienze di micro-rigenerazione urbana, come i Regolamenti per l'Amministrazione condivisa, sembrerebbero includere nella gestione del bene comune urbano gli interessi e le esigenze di soggetti diversi e, più esattamente, della collettività che gravita intorno a tale bene.

⁶⁷² Cfr. F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 305-36.

⁶⁷³ Cfr. F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 5-11; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 86-8.

Per incentivare queste azioni di micro-rigenerazione urbana, le amministrazioni locali ricorrono a diversi strumenti, i quali, tuttavia, non si risolvono in crediti edilizi, incentivi ovvero incrementi volumetrici, ma nella maggior parte delle ipotesi si concretizzano in semplificazioni burocratiche, agevolazioni fiscali ed esenzioni ovvero riduzioni dei tributi locali. Alcune disposizioni⁶⁷⁴ si spingono fino ad indicare quelle che sono le condizioni affinché sia possibile ottenere una riduzione o un'esenzione dei tributi locali, e ciò al fine di scongiurare situazioni in cui gli amministratori locali possano incorrere nel danno erariale, dovuto da un mancato o ridotto gettito⁶⁷⁵.

Un ultimo aspetto sul quale occorre brevemente porre attenzione trattando delle differenze che intercorrono tra gli interventi di macro e di micro-rigenerazione urbana concerne le fonti dalle quali essi traggono la propria legittimazione. Ad oggi, mancando a livello statale una normativa tanto in materia di rigenerazione urbana quanto una volta ad aggiornare la legge urbanistica fondamentale del 1942, così da riconoscere questo fenomeno come uno dei principi fondamentali ai quali conformare l'attività pianificatoria, gli interventi di macro-rigenerazione trovano nelle sole legislazioni regionali la propria fonte di legittimazione.

Facendo riferimento agli interventi di micro-rigenerazione urbana, questi, invece, trovano la propria fonte di legittimazione in alcune disposizioni contenute in diverse normative regionali⁶⁷⁶, in alcune previsioni normative statali⁶⁷⁷, così come in atti di natura regolamentare, adottati dalle amministrazioni comunali⁶⁷⁸.

⁶⁷⁴ Si veda quanto disposto dall'art. 24 del d.l. n. 133 del 2014, convertito con legge n. 164 del 2014, ai sensi del quale «i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi *inerenti* al tipo di attività posta in essere» (corsivo mio).

⁶⁷⁵ Si veda in tal senso il parere della CORTE DEI CONTI, Sez. regionale di controllo Emilia-Romagna, 9 marzo 2016 n. 27.

⁶⁷⁶ Si fa principalmente riferimento a quelle disposizioni che disciplinano la fattispecie degli usi temporanei, presenti nelle normative regionali del Veneto (art. 7 l.r. 14 del 2017), dell'Emilia-Romagna (art. 16 l.r. n. 24 del 2017) e della Lombardia (art. 4, comma 1, lett. j) l.r. 18 del 2019). Da ultimo, il legislatore statale, con l'adozione del d.l. del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, all'art. 23-quater del d.P.R. n. 380 del 2001, ha previsto una disciplina relativa alla fattispecie degli usi temporanei, individuandone i caratteri ed i limiti di applicazione.

⁶⁷⁷ Oltre alla disciplina relativa gli usi temporanei, il legislatore statale agli articoli 189 e 190 del d.lgs. n. 50 del 2016 disciplina altre pratiche di micro-rigenerazione, rubricate rispettivamente come "Interventi in sussidiarietà orizzontale" e "Baratto amministrativo".

⁶⁷⁸ Ci si riferisce ai Regolamenti per l'Amministrazione condivisa per la gestione dei beni comuni adottati da circa duecentoventi comuni italiani, osservati con grande attenzione anche all'estero; cfr. *Rapporto Labsus 2019*, in www.labsus.org.

Invero, alcune attività di micro-rigenerazione possono anche non trovare in alcuna fonte la propria legittimazione ma comunque essere tollerate dalle amministrazioni locali, proprio per le finalità di interesse generale che esse perseguono; oppure è possibile individuare in atti *ad hoc*, generalmente nelle delibere della Giunta comunale, tale legittimazione. In particolare, con riferimento a quest'ultima ipotesi, l'atto della Giunta comunale è finalizzato a riconoscere un bene quale "bene ad uso civico urbano", una qualifica del tutto innovativa, dalla quale discende il diritto per alcune collettività sociali di determinare l'uso del bene garantendone pur sempre una fruizione condivisa con chiunque ne faccia richiesta e comunque a vantaggio della comunità locale⁶⁷⁹.

Nei paragrafi che seguono, tuttavia, non si farà riferimento a queste pratiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, né a quelle pratiche di rigenerazione che la dottrina⁶⁸⁰, trattando di esperienze e sperimentazioni che originano dalla società ma che hanno anche una valenza giuridica, ha ricondotto nel c.d. modello della tolleranza. Al contrario, si farà riferimento a quelle pratiche di rigenerazione attraverso strumenti peculiari ed innovativi, come i c.d. Patti di collaborazione, e a quelle che trovano nella fonte legislativa statale la propria fonte di riferimento.

L'analisi di questi istituti, al netto delle complicazioni che possono derivare dalla loro convivenza nell'ordinamento giuridico, permette di cogliere quanto sia importante l'azione dei privati nella cura degli spazi urbani e, in particolare, quelli verdi.

⁶⁷⁹ È lo stesso Statuto del Comune di Napoli a riconoscere «il valore di esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale».

⁶⁸⁰ Cfr. F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 3-21; ID, *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, AMSActa, 2019, pp. 61-84.

2. Le esperienze di micro-rigenerazione di fonte comunale

2.1. I Regolamenti per la cura e la gestione condivisa dei Beni comuni urbani

Come alcune esperienze sociali dimostrano⁶⁸¹, gli interventi di micro-rigenerazione urbana possono realizzarsi anche senza che vi sia la presenza di un atto formale che li legittimi, ovvero che li preveda. Eppure, in un'ottica che considera la comunità come entità alla quale devono essere garantite delle adeguate condizioni per vivere sul proprio territorio⁶⁸², le amministrazioni sono chiamate ad offrire agli stessi cittadini anche l'opportunità di prendersi cura in prima persona delle proprie città⁶⁸³.

Tale possibilità si è concretizzata nel febbraio del 2014, quando il Comune di Bologna ha adottato il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei Beni comuni urbani”, ossia uno strumento giuridico mediante il quale si è riconosciuta una concreta possibilità di realizzare forme di collaborazione con i cittadini⁶⁸⁴ e che ha dato così attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost.⁶⁸⁵, introdotto con la riforma costituzionale del 2001⁶⁸⁶.

⁶⁸¹ Si rimanda alle esperienze descritte da F. GIGLIONI, *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2017, pp. 295-7.

⁶⁸² Cfr. C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit., l'A. parla in tal senso di “Welfare urbano”, ossia dell'insieme delle condizioni che consentono ai cittadini, e alla comunità nel suo insieme, di stare bene sul proprio territorio, la cui qualità dipende dall'esistenza di condizioni che garantiscano pieno accesso alle risorse del territorio e, allo stesso tempo, facciano leva sulle capacità dei soggetti privati, singoli o associati, nella loro cura e manutenzione.

⁶⁸³ *Ibidem*.

⁶⁸⁴ Cfr. F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, cit., p. 313; ID, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. BARTOLINI-A. PIOGGIA, in A. BARTOLINI-A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 239.

⁶⁸⁵ Di tale avviso è G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2017, pp. 50-1, che considera il principio di sussidiarietà orizzontale quale principio relazionale, la cui potenzialità potrebbe “andare sprecata” se non ci fossero strumenti capaci di tradurre le molteplici potenzialità del principio in effetti pratici sul quotidiano funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

⁶⁸⁶ Sul principio di sussidiarietà orizzontale si rimanda *ex multis* a V. TONDI DELLE MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 277-298; F. PIZZOLATO, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 493-516; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, Treccani, 2003, pp. 8 ss.; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 5-50; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*:

Il Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, comunque denominato, rappresenta nel panorama giuridico nazionale uno strumento del tutto peculiare, dal momento che esso non trova la propria legittimazione in una fonte di rango primario, né statale né regionale, ma direttamente dal testo costituzionale⁶⁸⁷ e, in particolare, dall'articolo 117, comma 6, e dal già citato articolo 118, ultimo comma⁶⁸⁸.

L'art. 117, comma 6, Cost., infatti, attribuisce ai comuni un ruolo di interpreti diretti delle disposizioni costituzionali⁶⁸⁹, in virtù dell'autonomia riconosciuta non tanto per ciò che concerne la propria organizzazione quanto per quella relativa allo svolgimento delle funzioni attribuite⁶⁹⁰; alla luce di tale autonomia, pertanto, gli enti locali possono adottare atti regolamentari, come quello in esame, finalizzati a curare gli interessi generali.

L'art. 118, quarto comma, Cost., invece, concorre a legittimare quelle forme di sostegno delle amministrazioni locali nei confronti delle iniziative promosse dai cittadini per il perseguimento degli interessi generali. Ed infatti, il Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani rientra tra queste forme di sostegno, allorché rappresenta un atto mediante il quale gli enti locali definiscono una cornice giuridica a degli innovativi strumenti, i Patti di collaborazione⁶⁹¹, attraverso i quali si

autonomia sociale e compiti pubblici, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51-84; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 177-221; F. GIGLIONI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Diritto Online - Approfondimenti Enciclopedici*, 2018; L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, pp. 419-37; F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 3-34.

⁶⁸⁷ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 271-313, spec. pp. 284-91.

⁶⁸⁸ Cfr. 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 216.

⁶⁸⁹ *Ivi*, pp. 285-6.

⁶⁹⁰ Sul tema dell'autonomia locale si veda un recente scritto di G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 645-76, laddove l'A., dopo aver evidenziato l'evoluzione che ha interessato l'istituto dell'autonomia locale e, in generale, dell'ordinamento locale, auspica, alla luce delle più recenti esperienze urbane, un riconoscimento agli stessi enti locali di strumenti opportuni a far fronte alle molteplici sfide imposte dai tempi. Per l'Autore, infatti, solo un tale riconoscimento permetterebbe agli stessi enti locali di essere effettivamente autonomi. In materia di ordinamento giuridico, cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2° ed., Firenze, Sansoni, 1945.

⁶⁹¹ Sul tema dei Patti di collaborazione è vasta la letteratura, si rimanda a L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 131-9; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in

definiscono tutti gli aspetti di quelle iniziative promosse per il perseguimento di quegli interessi generali nei cui confronti la cittadinanza ha deciso di attivarsi⁶⁹².

Attraverso il Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, in altri termini, i comuni «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»⁶⁹³, ma lo fanno in termini peculiari, dal momento che, con la stipula dei Patti di collaborazione, le pubbliche amministrazioni si alleano con questi ultimi⁶⁹⁴.

Con la firma di un Patto di collaborazione, infatti, non si assiste ad un ritirarsi dell'azione pubblica in seguito all'attivazione dei privati nel momento in cui questi decidono di prendersi cura di un determinato bene comune urbano, bensì le parti «concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e di rigenerazione»⁶⁹⁵.

Si realizza così quel modello di Amministrazione condivisa che vede i cittadini quali preziosi alleati della pubblica amministrazione nell'affrontare i complessi problemi della società moderna, in quanto portatori di molteplici risorse e saperi non sempre reperibili all'interno delle organizzazioni pubbliche⁶⁹⁶.

Aedon, 2/2016; M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3/2017; M. F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2019, pp. 2197-218; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2/2016; G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in www.labsus.org, 2016.

⁶⁹² Non sono mancati dei tentativi volti a fornire ai Patti di collaborazione una cornice normativa ulteriore rispetto a quella rappresentata dal Regolamento, ritenuto quest'ultimo adatto a fornire una copertura giuridica ai rapporti interni, ma non altrettanto a quelli esterni, ossia i soggetti terzi che non sottoscrivono il Patto; cfr. G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, cit.

⁶⁹³ Art. 118, comma 4, Cost..

⁶⁹⁴ In termini di alleanza si è espressa la dottrina più attenta a questa fenomeno, cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pp. 29-65; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 291; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 123; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2017, pp. 50 ss.

⁶⁹⁵ Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei Beni comuni urbani del Comune di Bologna, art. 5, comma 1.

⁶⁹⁶ Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., *passim*.

2.2. L'organizzazione delle amministrazioni locali

Il modello dell'Amministrazione condivisa⁶⁹⁷, teorizzato sul finire degli anni Novanta⁶⁹⁸, ha trovato la propria dimensione applicativa nelle diverse realtà locali a partire dal 2014, quando, per primo, il Comune di Bologna ha adottato il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei Beni comuni urbani”; da allora, sono più di duecentocinquanta i comuni che hanno approvato tale strumento e tanti sono quelli che hanno avviato l'iter per la sua adozione⁶⁹⁹.

Tuttavia, a tale modello si sono avvicinati anche altri soggetti pubblici⁷⁰⁰, come le Unioni dei comuni⁷⁰¹ e le Città metropolitane⁷⁰², che, adottando i diversi Regolamenti, dimostrano come tali strumenti siano caratterizzati da un elevato grado di adattabilità, a seconda del contesto nel quale intervenire⁷⁰³.

⁶⁹⁷ Con la sentenza del 26 giugno 2020, n. 131, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'Amministrazione condivisa quale modello alternativo a quello di mercato, in quanto presuppone modelli di azione che sono fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

⁶⁹⁸ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., *passim*.

⁶⁹⁹ Sul sito www.labsus.org, è aggiornato costantemente l'elenco dei comuni che hanno approvato il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni. L'associazione Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, che in collaborazione con il Comune di Bologna ha partecipato all'elaborazione e stesura del Regolamento del 2014, mette a disposizione anche un nuovo prototipo di Regolamento per i beni comuni, con l'obiettivo di fornire anche ai comuni medio-piccoli un modello di riferimento; cfr. F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in www.labsus.org, 2017.

⁷⁰⁰ Con la legge del 26 giugno 2019, n. 10, la Regione Lazio ha introdotto, all'articolo 6, una disciplina relativa all'adozione di un Regolamento regionale sull'Amministrazione condivisa dei beni comuni, in virtù del quale si riconosce alle amministrazioni regionali il potere di impiegare i Patti di collaborazione della cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani. Ai sensi del Regolamento del 19 febbraio 2020, n. 7, il 6 giugno 2020, è stato stipulato il primo Patto di collaborazione stipulato tra un Ente regionale, in particolare l'Ente Parco regionale Appia Antica, ed un'associazione, ossia quella di *Retake Roma*. Anche la Regione Toscana, con l'adozione della l.r. 24 luglio 2020, n. 71, rubricata “Legge sul governo collaborativo dei beni comuni e del territorio”, introduce la figura del Regolamento regionale sull'amministrazione condivisa, che la stessa è chiamata ad adottare entro la fine del mese di dicembre 2020. L'atto in questione è destinato a divenire un quadro generale all'interno del quale si inseriscono i Patti di collaborazione; ai sensi dell'art. 7, infatti, esso è chiamato a dettare una disciplina relativa alla procedura per l'adozione dei Patti di collaborazione, indicando tempi certi entro cui giungere alla loro conclusione e successiva firma.

⁷⁰¹ È il caso dei Regolamenti adottati dall'Unione della Romagna Faentina, dall'Unione Bassa Reggiana, che ricomprende otto comuni della provincia di Reggio Emilia, e dall'Unione dei comuni della Valtenesi, adottato da quattro comuni della provincia di Brescia.

⁷⁰² Per ora soltanto la Città metropolitana di Milano ha adottato il Regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni.

⁷⁰³ Dell'elevato grado di adattabilità dello strumento del Regolamento ne è prova il recente Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino, che, accanto ai Patti di collaborazione, individua

L'elevata adattabilità alla realtà circostante si rinviene anche nei Patti di collaborazione, i cui contenuti sono individuati e definiti insieme dalle parti dell'accordo, in virtù dell'obiettivo di interesse generale che si intende realizzare, ma anche delle risorse e delle capacità messe a disposizione dall'uno e dall'altro contraente.

È per questa sua natura “dinamica”, che il modello dell'Amministrazione condivisa, realizzato attraverso la sottoscrizione di migliaia di Patti, richiede delle amministrazioni preparate e pronte a cogliere le risorse messe a disposizione dalla collettività⁷⁰⁴, adattando di volta in volta gli interventi di rigenerazione urbana alle esigenze reali del contesto.

Di fronte alla necessità di calibrare gli interventi in base al contesto, alcune amministrazioni locali hanno previsto degli strumenti innovativi; è, questo, il caso del Comune di Terni che, attraverso la previsione di un Laboratorio urbano permanente, mira a garantire il massimo coordinamento tecnico-progettuale per la realizzazione degli obiettivi individuati nel Patto di collaborazione.

All'interno del Laboratorio urbano Permanente si incontrano le volontà della pubblica amministrazione e quella della cittadinanza attiva, rappresentata dai sottoscrittori del Patto⁷⁰⁵; infatti, esso è costituito da rappresentanti tecnici del comune e da quelli della controparte firmataria dell'atto. Ad essi è demandato il compito di monitorare l'andamento del Patto stesso, facilitandone anche la sua esecuzione, in virtù della presenza di un collegamento diretto tra rappresentanti e tecnici comunali. Il Laboratorio urbano Permanente non è uno strumento chiuso, in quanto tutti i cittadini interessati all'iniziativa oggetto del Patto possono presentare delle proposte discutendone insieme agli altri membri.

anche altri strumenti giuridici per l'amministrazione dei beni comuni urbani, ossia gli usi civici e collettivi urbani e le gestioni collettive urbane. Per un'analisi del nuovo strumento, adottato a soli quattro anni di distanza dall'adozione del primo Regolamento di cui si era dotata la città piemontese, si rimanda a L. MUZI, *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, in www.labsus.org, 2020.

⁷⁰⁴ Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 64, per l'A., infatti, l'amministrazione condivisa non è un modello adatto ai burocrati, né la sua realizzazione si può far dipendere dalla sola conoscenza delle tecniche di *management*.

⁷⁰⁵ Per F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 274, mediante l'individuazione necessaria del rappresentante formale, nonché l'eventuale indicazione dei cittadini attivi che partecipano all'intervento di rigenerazione, si stempera il grado di informalità che caratterizza l'esperienza definita con il Patto di collaborazione.

Particolare è anche l'organizzazione che si è dato il Comune di Bagheria, che, in seno all'Ufficio Amministrazione condivisa, ossia un Ufficio appositamente formato e trasversale alle Direzioni, con personale appartenente ad altri servizi⁷⁰⁶, ha istituito il Gruppo di lavoro. Compito di quest'ultimo è quello di gestire le richieste provenienti dai cittadini e dalle cittadine attive, individuando quelle che potrebbero essere le modalità di realizzazione delle azioni di cura e di produzione dei beni comuni⁷⁰⁷. Il Gruppo di lavoro si caratterizza così quale luogo di ascolto delle idee promosse dalla cittadinanza attiva, ma anche quale supporto concreto alla progettazione delle stesse.

Per ciò che concerne la composizione, il Gruppo di Lavoro è strutturato come una rete di soggetti con competenze eterogenee, la cui composizione varia a seconda del tipo di progetto da definire; esso è composto dal personale proveniente dagli Uffici comunali attivabili delle diverse direzioni.

Il Comune di Torino, invece, riconosce all'Ufficio beni comuni i compiti di coordinare e valutare le attività di cura e gestione condivisa dei beni comuni urbani, di fornire supporto ai soggetti civici⁷⁰⁸ e agli altri Uffici della città coinvolti. Ad esso spetta la valutazione della coerenza delle proposte avanzate con il contenuto del Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino, un'operazione, quest'ultima, che rientra tra quelle demandate anche al Tavolo tecnico⁷⁰⁹, convocato dallo stesso Ufficio. Il Tavolo tecnico, in particolare, coordina le attività di co-progettazione, individua il/la Dirigente competente per ciascuna proposta di governo condiviso e lo/la coadiuva.

All'Ufficio beni comuni della città di Torino viene riconosciuto ed attribuito un ampio potere nella realizzazione di esperienze di governo condiviso dei beni comuni urbani, che necessita di conseguenza di un'organizzazione interna molto complessa ed articolata.

Soluzioni meno centralizzate sono state adottate in altre realtà locali e, tra queste, merita attenzione quella prospettata dal Comune di Ravenna, che ha deciso di affidare,

⁷⁰⁶ Cfr. Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani del Comune di Bagheria, art. 2, comma 1, lett. i).

⁷⁰⁷ Ivi, art. 6, comma 2.

⁷⁰⁸ Nel nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino scompare la nozione di "cittadini attivi", mentre viene introdotta quella di "soggetti civici" (art. 2, comma 1, lett. b).

⁷⁰⁹ Cfr. Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino, art. 10, comma 1.

mediante un bando pubblico, la gestione del progetto di promozione del Regolamento per l'amministrazione condivisa, ed il supporto ai gruppi nella realizzazione dei Patti di collaborazione. Al soggetto vincitore, nel caso di specie la Cooperativa sociale Villaggio globale, viene così demandato il compito di prendersi cura dei gruppi proponenti, quello di fornire loro attività di formazione, ma anche quello di realizzare progetti di cura dei beni comuni urbani.

Nell'ambito dell'Assessorato alla Partecipazione, pertanto, viene così istituito un centro di mediazione sociale e di cittadinanza attiva - che prende il nome di Cittattiva-Centro di cittadinanza attiva del Comune di Ravenna -, gestito da una cooperativa sociale, ma, tuttavia, supervisionato dall'Ufficio Partecipazione del Comune.

Le diverse soluzioni adottate dalle amministrazioni locali⁷¹⁰ dimostrano come forme di governo condiviso dei beni comuni urbani necessitino di personale tecnico e politico aperto alle innovazioni⁷¹¹, nonché disposto a condividere le proprie funzioni⁷¹² - e le conseguenti responsabilità⁷¹³ - con i cittadini, che dismettono i panni di amministrati passivi e divengono parte "pari" del rapporto collaborativo.

⁷¹⁰ Interessante, è anche la soluzione adottata dal Comune di Trento, che ha ricondotto la tematica dei Beni comuni all'interno del Servizio "Beni comuni e gestione acquisti". Tra i compiti di tale Servizio, tra gli altri, rientra quello di gestire le attività e le iniziative volte a promuovere e favorire la collaborazione con i cittadini attivi per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, individuando gli strumenti più adeguati. Supporta ed attiva i servizi comunali nell'attuazione del Regolamento, attraverso lo sviluppo e la promozione di iniziative volte a favorire tale collaborazione. Al Servizio, pertanto, si riconosce un ruolo importante nella fase istruttoria delle proposte di collaborazione, nonché un ruolo di facilitatore per la presentazione e realizzazione delle stesse. Tale Servizio, attraverso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, che funge da interfaccia fra il potenziale cittadino attivo e l'amministrazione, costituisce per il proponente l'unico interlocutore nel rapporto con l'amministrazione comunale.

⁷¹¹ Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione degli spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 35, per l'A., dall'impossibilità di ricondurre la rigenerazione ad una politica pubblica specifica deriva la necessità di integrarla in altre politiche pubbliche esistenti. Tale operazione, tuttavia, non è affatto semplice, in quanto richiede alle amministrazioni di abbandonare il proprio *modus operandi* e di ripensare le tradizionali politiche pubbliche. L'integrazione della rigenerazione urbana in altre politiche pubbliche richiederebbe una riformulazione di queste ultime che, laddove non operata, potrebbe tradurre questo innovativo fenomeno in un insieme di interventi episodici e sconnessi messi in atto dalle amministrazioni comunali. In altri termini, si rischierebbe di replicare gli errori commessi nel passato, ossia una dichiarazione di intenti alla quale non ha fatto seguito una traduzione pratica coerente con le finalità previste.

⁷¹² Cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, p. 23.

⁷¹³ Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 49-51; G. ARENA, G. COTTURRI, *Il "valore aggiunto della cittadinanza attiva"*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci editore, 2010, pp. 28-36.

2.3. La natura giuridica dei Patti di collaborazione

I Patti di collaborazione rappresentano gli strumenti attraverso i quali si dà attuazione alle previsioni contenute nei diversi Regolamenti comunali per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani. Se ampiamente condivisa è l'idea secondo la quale attraverso tali atti si suggella un'alleanza tra pubbliche amministrazioni e cittadini attivi, in virtù del fatto che mediante la loro sottoscrizione le parti definiscono «tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni» urbani, non altrettanto pacifico è il riconoscimento della natura giuridica da attribuire agli stessi.

L'individuazione della natura di tale atto non rappresenta un'operazione di secondaria importanza, poiché da essa dipendono una serie di importanti conseguenze, quali, ad esempio, la tutela dei terzi, ossia di quei soggetti estranei al rapporto pattizio⁷¹⁴, la giurisdizione alla quale demandare le eventuali controversie, ovvero la possibilità per le parti di recedere dall'accordo.

Per chiarire tale aspetto, le disposizioni contenute nei diversi Regolamenti comunali non forniscono molti aiuti, dal momento che la maggior parte di essi si limita ad individuare «negli atti amministrativi di natura non autoritativa» gli strumenti attraverso i quali si realizza la collaborazione tra cittadini e amministrazioni locali⁷¹⁵.

Tale indicazione, tuttavia, ha portato una parte della dottrina⁷¹⁶ a riconoscere il Patto di collaborazione quale atto disciplinato dal diritto privato, come il contratto, che troverebbe, di conseguenza, nell'art. 1, comma 1-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo), la fonte di riferimento.

⁷¹⁴ Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pp. 687 ss.

⁷¹⁵ Invero, alcuni Regolamenti per la gestione condivisa dei beni comuni urbani, come ad esempio quelli adottati dalle città di Siena, L'Aquila e Bari, riconoscono tra gli strumenti attraverso i quali è possibile realizzare una collaborazione tra amministrazioni e cittadini, anche quegli atti amministrativi di natura autoritativa.

⁷¹⁶ Cfr. G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 153-7, per l'A. nell'amministrazione condivisa devono convivere due diverse forme di attività amministrativa, quella autoritativa che si manifesta nell'adozione dei Regolamenti comunali, e quella paritaria, in cui si concretizzano i Patti di collaborazione. Per P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, cit., anche se sarebbe più agevole ricondurre i Patti di collaborazione alla categoria dei contratti di diritto privato, ci sarebbe comunque il "delicato" problema dell'individuazione del carattere patrimoniale, non rinvenibile spesso nella prima tipologia di atti.

Alla base delle argomentazioni dei fautori di questa tesi vi è, in particolare, l'idea secondo la quale un atto mediante cui si definisce un rapporto di parità tra amministrazioni pubbliche e cittadini⁷¹⁷, per il perseguimento dell'interesse generale, non può essere qualificato quale atto di diritto amministrativo, neppure se ricondotto alla fattispecie degli accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo (ex art. 11 della l. n. 241 del 1990). Il riconoscimento dell'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo, infatti, quale fonte di riferimento, seppur in quanto norma cornice, non permetterebbe di considerare il Patto di collaborazione come uno strumento attraverso cui realizzare un modello alternativo rispetto a quello tradizionale di esercizio del potere autoritativo da parte della pubblica amministrazione⁷¹⁸.

Eppure, facendo riferimento al "Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva" del Comune di Verona, secondo quanto sancito dall'art. 2, comma 1, lett. e), il Patto di sussidiarietà viene definito quale accordo stipulato ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990, anche se, all'art. 1, comma 3, si fa riferimento agli atti amministrativi di natura non autoritativa per individuare gli strumenti di collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini attivi.

Non mancano Autori⁷¹⁹ che tentano di ricondurre lo strumento dei Patti di collaborazione tra quegli atti di diritto amministrativo e che riconoscono nell'art. 11 della l. n. 241 del 1990⁷²⁰ la fonte normativa a cui far riferimento.

Prima di procedere ad illustrare le ragioni che portano una parte della dottrina a sostenere questa lettura del Patto di collaborazione, è bene ricordare che, alla luce delle più recenti modifiche intervenute sulla legge sul procedimento amministrativo, ad opera del d.l. del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, l'attuale art. 2-bis della l. n. 241 del 1990 riconosce nei principi

⁷¹⁷ Cfr. G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, cit.

⁷¹⁸ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, op. cit., p. 155.

⁷¹⁹ Tra tutti F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., pp. 294-302. Condivide tale lettura anche L. MUZI, *L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 131-4.

⁷²⁰ Si rimanda a F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, op. cit., spec. pp. 3-110, per la definizione dei caratteri generali e dei profili strutturali degli accordi ex art. 11 l. n. 241 del 1990.

della collaborazione e della buona fede i principi ai quali sono improntati i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Come osservato dalla dottrina⁷²¹, l'inserimento di tale disposizione dopo i commi 1, 1-bis e 1-ter dell'art. 1 della l. n. 241 del 1990 permette di condividere quella interpretazione secondo cui la «collaborazione e la buona fede non trovano applicazione solo quando l'amministrazione agisce come un qualunque altro soggetto privato, ma anche quando esercita funzioni attraverso il procedimento amministrativo»⁷²².

Questo intervento legislativo, oltre a sancire un importante riconoscimento del modello dell'Amministrazione condivisa a livello statale, fornisce anche un sostegno a quella riconduzione del Patto di collaborazione entro la fattispecie dell'accordo delle pubbliche amministrazioni, ex art. 11 della l. n. 241 del 1990, senza che sia compromesso il riconoscimento di un rapporto collaborativo, di alleanza, tra le parti contraenti.

A sostenere la natura del Patto di collaborazione quale atto di diritto amministrativo e, in particolare, riconducibile alla figura dell'accordo, ex art. 11 l. n. 241 del 1990, concorrono anche altri elementi.

In primo luogo, poiché il Patto di collaborazione è individuato quale strumento attraverso cui la cittadinanza si attiva per riconsegnare all'intera comunità un bene comune urbano, come una piazza o un'area verde, e garantirle la possibilità di fruirne liberamente, all'amministrazione pubblica spetta il compito di vigilare sul corretto perseguimento di tale finalità di interesse generale. Ad essa si riconosce il compito di bilanciare i diversi interessi generali che, soprattutto in seguito all'avvio delle iniziative di rigenerazione, cura e gestione condivisa, potrebbero venire ad insistere su quel determinato bene comune urbano nei confronti del quale i cittadini, singoli o associati, hanno deciso di attivarsi.

È per tale ragione che, pertanto, nella maggior parte dei Regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani, si riconosce alle amministrazioni la possibilità di risolvere il negozio per motivate ragioni di interesse pubblico. In riferimento a tale previsione, non è mancato chi ha fatto notare che essa sembrerebbe

⁷²¹ Cfr. F. GIGLIONI, *Le novità del decreto semplificazioni*, in www.labsus.org, 2020.

⁷²² *Ibidem*.

richiamare quanto previsto dall'art. 11, comma 4, della l. n. 241 del 1990⁷²³, che riserva alla pubblica amministrazione la facoltà di recedere unilateralmente dall'accordo concluso ai sensi del comma 1, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse⁷²⁴, salvo l'obbligo di corrispondere al privato un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatesi in seguito a tale scelta. Il Patto di collaborazione, pertanto, riconosce alla pubblica amministrazione una posizione particolare nell'ambito del rapporto con la cittadinanza attiva, dalla quale derivano anche poteri speciali, come quello di recedere unilateralmente dall'accordo, non rinvenibili nella fattispecie dei contratti di diritto comune.

A sostenere una lettura del Patto di collaborazione quale strumento non riconducibile al diritto privato, inoltre, concorre anche la previsione contenuta in molti Regolamenti amministrativi circa l'indicazione del giudice amministrativo, quale soggetto giudicante a cui rimettere la risoluzione delle controversie sorte nell'ambito della realizzazione delle iniziative di sussidiarietà orizzontale.

Tuttavia, quando si aderisce all'interpretazione da ultimo argomentata, si deve comunque prestare attenzione al fatto che il Patto di collaborazione rappresenta uno strumento attraverso il quale si realizza un rapporto di collaborazione e, pertanto, la sua riconduzione alla categoria degli accordi ex art. 11 l. n. 241 del 1990 deve essere operata facendo delle debite precisazioni.

Infatti, il Patto di collaborazione non nasce come uno strumento al quale le amministrazioni, ovvero i cittadini, ricorrono per risolvere situazioni in cui gli interessi sono prevalentemente conflittuali⁷²⁵, che soltanto nel corso del procedimento amministrativo vengono a bilanciarsi, sostanziandosi in un accordo sostitutivo del provvedimento. Quando le parti decidono di stipulare un Patto di collaborazione, la cui conclusione si colloca al termine pur sempre di un procedimento amministrativo, l'accordo tra esse si pone a monte dell'avvio dello stesso *iter* procedurale.

⁷²³ Cfr. L. MUZI, *L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 132.

⁷²⁴ Sulla portata del concetto di sopravvenienza cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, op. cit., pp. 78-81.

⁷²⁵ Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 299.

Nel caso del Patto di collaborazione, pertanto, il consenso intorno ad un accordo non si sostanzia nel procedimento ma a monte dello stesso⁷²⁶ e, soprattutto, al termine di quest'ultimo non si può che giungere alla stipula dell'atto innovativo, poiché non è ipotizzabile l'adozione di un provvedimento⁷²⁷.

Nei confronti dei Patti di collaborazione, in conclusione, è possibile affermare che l'art. 11 l. n. 241 del 1990 si pone quale norma di principio, piuttosto che quale «norma applicativa di una fattispecie che si avvera»⁷²⁸.

In altri termini, i Patti di collaborazioni si qualificano quali accordi atipici, riconducibili alla eterogenea categoria degli accordi disciplinati dall'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo.

2.4. I Patti di collaborazione e la pianificazione urbanistica

I Patti di collaborazione rappresentano degli strumenti attraverso cui vengono disciplinate quelle iniziative definite di micro-rigenerazione urbana, che differiscono per alcuni aspetti da quelle qualificabili come operazioni di macro-rigenerazione. Tra gli elementi che concorrono a distinguere le due categorie rientra anche il diverso modo con cui le iniziative di rigenerazione si rapportano con l'attività di pianificazione urbanistica generale.

Rispetto a quest'ultima, i Patti di collaborazione si pongono in una posizione peculiare.

Facendo riferimento all'oggetto nei confronti del quale i cittadini decidono di attivarsi, la maggior parte dei Patti è volta a disciplinare iniziative di cura, gestione condivisa e rigenerazione di aree verdi, piazze e vie, generalmente abbandonate, lasciate all'incuria e al degrado.

Sono, pertanto, luoghi e spazi pubblici urbani che «hanno smarrito la loro funzione in origine assegnata dall'attività di pianificazione»⁷²⁹ e che, dunque, mediante la

⁷²⁶ *Ivi*, p. 300.

⁷²⁷ *Ibidem*.

⁷²⁸ Cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 39.

⁷²⁹ 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 217

sottoscrizione dei Patti di collaborazione si tenta di ripristinare, attribuendo comunque un “*quid novi*”⁷³⁰ ai beni interessati.

Tale lettura, non condivisa da alcuni⁷³¹, ha portato una parte della dottrina⁷³² a riconoscere negli interventi di rigenerazione, così disciplinati, delle operazioni attraverso le quali si procede ad un’integrazione aggiornata delle regole della pianificazione.

In questo senso, con la sottoscrizione dei Patti di collaborazione, pur potendo essere ricondotti tra quegli accordi espressione dell’urbanistica consensuale, non si darebbe comunque luogo a quegli effetti patologici prodotti dai c.d. piani-progetti, a cui si è fatto ampio ricorso a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

La depianificazione realizzata mediante questi ultimi atti, infatti, ha generato una situazione in cui agli obiettivi formalmente prefissati, come la garanzia di un’elevata quota di città pubblica ed il miglioramento delle condizioni economiche, sociali ed ambientali all’interno delle aree urbane, incluse quelle più periferiche, si sono sostituite pratiche che nel concreto hanno finito per favorire e soddisfare, nella maggior parte dei casi, soltanto gli interessi delle controparti private.

Nell’ipotesi dei Patti di collaborazione, invece, il ruolo riconosciuto all’amministrazione, ossia quello di soggetto deputato ad individuare gli interessi generali da tutelare e proteggere, dovrebbe garantire che le operazioni concordate con i

⁷³⁰ Così F. TIGANO, *La riqualificazione dell’esistente*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 219, che, usando il termine di ‘riqualificazione’ in maniera aspecifica, tanto che si può parlare piuttosto di ‘rigenerazione’, afferma come tale concetto non si debba limitare ad indicare la mera risistemazione dell’esistente ma che debba essere inteso come frutto di un diverso modo di intendere l’essenza dei beni e dei territori, nonché le esigenze socio-economiche che sono connesse nell’ambito di un certo contesto territoriale; cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, op. cit., 18-20, laddove rileva che è proprio nell’eterogeneità dei fini che si perseguono con gli interventi di rigenerazione urbana, come il rinnovamento della funzione dei beni comuni, che si coglie la differenza con le altre attività che le amministrazioni pubbliche possono porre in essere; per T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell’ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reiventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 73-4, l’essenza della rigenerazione urbana sta proprio nell’attribuzione di nuove funzioni, anche se soltanto temporali.

⁷³¹ In particolare, da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, op. cit., pp. 174-6.

⁷³² Cfr. 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 217.

soggetti privati, anche se si sostanziano in interventi puntuali ed episodici, perseguano comunque quelli che sono gli interessi prioritari per la collettività.

Infatti, anche laddove i Regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani prevedono la possibilità di modificare sostanzialmente lo stato dei luoghi, ovvero mutare la destinazione d'uso degli spazi pubblici, la procedura per giungere alla firma del Patto di collaborazione viene aggravata, con la previsione che, prima di questo momento, la proposta venga sottoposta ad un vaglio della Giunta comunale⁷³³.

Infine, pur condividendo la lettura secondo cui i Patti di collaborazione possono essere ricondotti tra quegli accordi riconducibili all'urbanistica consensuale, essi non devono essere assimilati alle convenzioni urbanistiche, ossia quel complesso di fenomeni negoziali intercorrenti tra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati, caratterizzati dal fatto che le prime concordano con i secondi «l'esercizio delle proprie prerogative in materia urbanistica ed edilizia, laddove ciò risulti funzionale alla realizzazione di un determinato investimento produttivo sotto forma di insediamento di un sito industriale e/o attuazione di iniziative similari»⁷³⁴.

A distinguere le due fattispecie non concorre soltanto la diversa causa che dà luogo al procedimento al termine del quale si definisce l'accordo, ma differiscono anche le stesse finalità della negoziazione. Nel caso dei Patti di collaborazione, infatti, ad essere valorizzato è il diritto di uso del bene comune urbano sul quale si agisce, mentre, nelle ipotesi delle convenzioni urbanistiche, coincidendo il potere dispositivo con l'utilità di godimento, la finalità della negoziazione è quella di riconoscere i diritti di sfruttamento dei titoli proprietari⁷³⁵.

⁷³³ È la procedura prevista dall'art. 11 del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei Beni comuni urbani adottato dal Comune di Bologna.

⁷³⁴ Cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, op. cit., p. 163.

⁷³⁵ Cfr. 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 223. Per M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 14-5, nella negoziazione urbanistica, compresa la c.d. urbanistica solidale, non vi è un elemento di interesse collettivo costituente la finalità che guida l'intera operazione, semmai questo può costituire un eventuale risultato ma non certo un effetto giuridico tipico.

In conclusione, i Patti di collaborazione, pur non essendo degli strumenti riconducibili al momento della pianificazione generale, operano in continuità con essa, cercando di colmare quei vuoti dovuti ad un suo fallimento.

2.5. La tutela degli interessi ambientali attraverso i Patti di collaborazione

Il mancato coordinamento tra i Patti di collaborazione e gli strumenti di pianificazione generale, che porta a considerare i primi come atti riconducibili alla c.d. urbanistica per progetti, non necessariamente implica che dalla realizzazione di operazioni di micro-rigenerazione derivino le medesime conseguenze manifestatesi nel corso degli ultimi anni del secolo scorso e i primi anni Duemila.

Invero, con riferimento al tema ambientale, i Patti di collaborazione sembrerebbero non riprodurre quanto fatto dai diversi programmi complessi, che, in particolare, promuovendo azioni volte al recupero, alla riqualificazione del patrimonio edilizio-urbanistico esistente, hanno dato luogo a ben altre operazioni urbanistiche.

Lo scarso ricorso a tali interventi, dovuto a ragioni di diversa natura, dall'inefficiente sistema di incentivi previsti nei confronti dei privati all'insoddisfacente sostegno economico-finanziario riconosciuto alle amministrazioni locali, si è tradotto in un ampliamento del tessuto urbano, che ha comportato accanto ad un eccessivo consumo di nuovo suolo, anche l'aumento di vuoti urbani, ormai del tutto privi della propria originaria funzione.

Con le più recenti normative regionali in materia di rigenerazione urbana, si tenta di rimediare ad anni di politiche urbanistiche disattente nei confronti degli interessi ambientali. La rigenerazione ed il riuso del patrimonio immobiliare urbano, la promozione di azioni di densificazione in alcune aree urbanizzate, nonché la rinaturalizzazione ed il rinverdimento delle aree precedentemente impermeabilizzate sono tutte operazioni promosse ed incentivate dai legislatori regionali per perseguire un miglioramento delle condizioni ambientali, troppo a lungo ignorato o disatteso.

Se il collegamento tra le operazioni di macro-rigenerazione e la tutela dell'ambiente, ivi incluso quello urbano, è evidente, meno esplicito, ma comunque presente, è quello tra quest'ultimo fine e le iniziative di micro-rigenerazione urbana⁷³⁶.

Attraverso il ricorso ai Patti di collaborazione, in primo luogo, è possibile porre un limite al fenomeno del consumo di nuovo suolo anche all'interno delle aree urbanizzate, dal momento che, a differenza di quanto previsto dalle diverse normative regionali, i Regolamenti per la gestione condivisa dei beni comuni urbani non prevedono alcuna forma incentivante riconducibile alle fattispecie degli incentivi volumetrici, degli incrementi volumetrici ovvero dei crediti edilizi, a fronte dell'attivazione da parte dei cittadini nella realizzazione di progetti di interesse generale.

In secondo luogo, gli interventi previsti e disciplinati dai Patti di collaborazione si sostanziano generalmente in operazioni di recupero e rigenerazione di beni comuni urbani, in disuso, abbandonati, ma comunque già presenti all'interno del contesto urbano. Si tratta, in altri termini, di operazioni che intervengono sul patrimonio costruito ed esistente all'interno delle città⁷³⁷.

Rispetto ai piani-progetto degli anni Novanta, i Patti di collaborazione si prestano ad essere degli efficaci strumenti attraverso cui perseguire un miglioramento delle condizioni di vita urbana; un minor consumo di suolo, infatti, si traduce in una maggiore disponibilità di aree libere all'interno del contesto urbanizzato da poter destinare a verde, se non già deputate a ciò.

Anche facendo riferimento all'ambito di intervento in cui risulta impegnata la maggior parte dei Patti di collaborazione, si evince come essi rappresentino degli strumenti attraverso cui è possibile tutelare l'ambiente e, in particolare, il verde urbano.

Dall'analisi dei diversi Patti stipulati nel corso di questi primi sei anni, ciò che si evince è come il verde rappresenti il bene comune urbano nei confronti del quale la cittadinanza si attiva con maggiore frequenza; dalla cura dei giardini del proprio

⁷³⁶ Cfr. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2020, p. 16-49; A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2019.

⁷³⁷ Cfr. M. ROVERSI MONACO, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 541-53.

quartiere, alla riqualificazione dei parchi urbani, nel 2019, sono circa il 46 per cento quelli che se ne occupano⁷³⁸.

Tali dati, seppur positivi in termini di efficienza dello strumento del Patto, mostrano, tuttavia, che se le iniziative di collaborazione nei confronti della rigenerazione di questi spazi verdi sono molte, ciò dipende dal fatto che altrettante sono le situazioni di incuria e di abbandono in cui esse vengono a trovarsi.

Inoltre, l'elevato numero di Patti di collaborazione che hanno ad oggetto il verde urbano dimostra come sia venuto a cambiare il modo in cui viene percepito tale elemento da parte della comunità di riferimento. Dalle esperienze si evince, in primo luogo, che esso viene considerato quale importante bene ambientale la cui presenza all'interno dei contesti urbani è utile al fine di garantire una maggiore ricchezza della biodiversità⁷³⁹, ovvero per i suoi servizi ecosistemici, soprattutto in riferimento al contrasto ai cambiamenti climatici⁷⁴⁰. In secondo luogo, la realizzazione di un numero consistente di operazioni su questo bene ambientale consente di rendere accessibili e fruibili, da parte di tutta la comunità, aree verdi, vale a dire luoghi che garantiscono una socializzazione ed un'inclusione sociale non possibile in altri spazi. Ed è per questo che le finalità che si intendono perseguire attraverso le operazioni di micro-rigenerazione in questo ambito non si limitano ad un mero recupero fisico del bene, bensì perseguono anche finalità di inclusione sociale e generazionale.

Un esempio in questo senso è rappresentato dal primo Patto concluso nella città di Caserta, che ha ad oggetto il recupero del parco pubblico Villa Giaquinto. Tale area, posta nel centro storico della città, nel 2016, è stata sottratta da un'azione di speculazione edilizia, grazie all'attivazione di un gruppo di giovani e alcuni abitanti del

⁷³⁸ Il verde urbano rappresenta l'area di intervento in cui prevalentemente risulta impegnata la maggior parte dei Patti di collaborazione attivi al 2019, seguito dalla cultura (8%), l'inclusione sociale (6%), la progettazione e la co-progettazione (5%) o anche la scuola (5%) e i beni culturali (3%). I dati sono raccolti da LABSUS, *Rapporto Labsus 2019 sull'Amministrazione condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org, 2020.

⁷³⁹ Si può fare riferimento al patto "Ortisti di strada", che a Ravenna vede impegnata l'omonima associazione nella realizzazione di orti condivisi, al fine di arricchire la biodiversità urbana e porre attenzione sull'importanza delle pratiche ecologiche ed ambientali. A Trento, la firma del patto "Al Salè" - Progetto di condivisione e relazione per una cultura del bene comune ha permesso di piantare nel parco urbano Alexander Langer nuove specie arboree, arricchendo ulteriormente la varietà della biodiversità.

⁷⁴⁰ Ai sensi degli impegni assunto con il Patto di collaborazione volto a realizzare e curare un frutteto sociale in Via Patuanelli, a Ravenna, le parti procedono con tale operazione anche per contribuire con misure concrete volte a mitigare i cambiamenti climatici.

quartiere, che, di fronte ad un bene così importante lasciato all'incuria e divenuto luogo di intollerabili attività criminali, hanno deciso di avviare delle ordinarie operazioni di riqualificazione e sistemazione del verde. Con la sottoscrizione del Patto, avvenuta soltanto l'anno successivo, dopo l'adozione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani, le parti hanno concordato non solo gli interventi di manutenzione del verde, ma anche l'organizzazione e la realizzazione di attività culturali, sportive e di aggregazione sociale.

In particolare, ai sensi del Patto, la parte privata, nel frattempo costituitasi in un Comitato, si impegna a realizzare due progetti: il primo, “*Hall of fame*”, ha quale obiettivo quello di dichiarare i muri perimetrali di Villa Giaquinto muri sui quali è autorizzata permanentemente la realizzazione delle opere di *street art*⁷⁴¹; il secondo, “Frutta Urbana”, con il quale si permette ai cittadini di raccogliere, distribuire e consumare le arance prodotte dagli alberi presenti nel parco. La peculiarità di questo secondo progetto è rappresentata dalla possibilità di immettere in commercio i prodotti raccolti e trasformati, così da poter utilizzare i ricavati delle vendite per sostenere le spese di manutenzione di Villa Giaquinto.

Nel solco della produzione agricola di alimenti si pone anche l'orto urbano realizzato da alcuni anziani del quartiere insieme ad una associazione che si occupa di percorsi di recupero di persone tossicodipendenti.

Il Patto di Villa Giaquinto mette in evidenza tutte le potenzialità di un intervento di rigenerazione urbana e gestione condivisa di uno spazio pubblico urbano, definitivamente sottratto all'incuria e all'abbandono e restituito alla comunità sotto una nuova veste: quella di laboratorio di idee e di sperimentazione di pratiche di gestione condivisa di un bene comune.

Parimenti, la sottoscrizione del patto “Parco Urbano Valledolmo”, avvenuta nell'omonimo comune siciliano, poco più di tremila abitanti, permette di cogliere come

⁷⁴¹ Sul tema delle opere di *street art* si rimanda a B. GRAZIOSI, *Riflessioni sul regime giuridico delle opere della street art: tutela e appartenenza “pubblica”*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, pp. 423-40; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., pp. 38-40, laddove l'A. riconosce nella *street art* il mezzo mediante il quale riappropriarsi della città, dal momento che questi interventi permettono l'attivazione di circoli virtuosi di Amministrazione condivisa, in particolare, di quegli spazi più a rischio, abbandonati e degradati e, quindi, sottratti alla collettività.

all'azione materiale di recupero e riqualificazione dell'area verde, si siano accompagnate iniziative volte a trasformare questo spazio in un luogo di scambio intergenerazionale e culturale, dover poter stare insieme, socializzare e trasformare i prodotti coltivati negli orti condivisi.

Interessante è anche l'esperienza di rigenerazione e cura del Parco Alexander Langer, a Trento, trasformato da spazio verde scarsamente accessibile e fruibile a luogo in cui, attraverso la sottoscrizione di un Patto⁷⁴², nell'arco di un anno, sono stati realizzati interventi di piantumazione, volti ad arricchire la biodiversità urbana, di sistemazione di aiuole, ma anche di arredo urbano per rendere maggiormente fruibile il servizio di *bookcrossing*, promosso con lo stesso atto.

Come le altre due esperienze descritte, anche con il patto "Al Salè", all'operazione di diffusione delle infrastrutture verdi urbani sono state accompagnate quelle volte a coinvolgere la comunità locale e, in particolare, le persone più fragili, nella cura e nell'abbellimento del parco.

Di esempi da menzionare ce ne sarebbero altri, tuttavia, vale la pena limitarsi a quelle ricordate, che, comunque, permettono due osservazioni; la prima, concerne la validità del Patto di collaborazione quale strumento di tutela dell'interesse ambientale e ciò deriva dal fatto che, sebbene con esso si proceda a fornire una disciplina del territorio per progetti specifici, non gli si riconosce il potere di derogare alle regole dettate dallo strumento di pianificazione generale.

La seconda osservazione concerne il diverso modo in cui viene inteso l'elemento del verde, la cui diffusione all'interno delle aree urbane viene garantita anche grazie all'azione dei cittadini attivi, i quali proprio nella rigenerazione, cura e gestione, di questi luoghi trovano lo spazio dove esercitare il diritto ad una vita migliore, in termini ambientali, sociali ed anche economici.

3. Gli interventi di micro-rigenerazione urbana di fonte statale

Accanto agli strumenti finora analizzati, il legislatore statale ha previsto anche altre fattispecie concernenti misure tramite le quali l'apporto di risorse e di collaborazione da

⁷⁴² Il titolo del Patto è "Al Salè" - Progetto di condivisione e relazione per una cultura del bene comune.

parte dei soggetti privati è inteso quale fattore attraverso cui è possibile definire un disegno strategico di sviluppo del verde urbano⁷⁴³.

Le fattispecie alle quali si fa riferimento sono quelle disciplinate dagli attuali artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50 del 2016⁷⁴⁴, rubricati rispettivamente come “Interventi di sussidiarietà orizzontale” e “Baratto amministrativo”⁷⁴⁵.

Non si tratta strumenti innovativi per l’ordinamento nazionale, allorché, già prima dell’adozione del Codice dei contratti pubblici⁷⁴⁶, questi trovavano la propria fonte di riferimento in altre disposizioni normative, nello specifico, per ciò che concerne la fattispecie prevista dall’art. 189, è nell’articolo 4 della l. n. 10 del 2013 e nell’art. 23 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, n. 2; mentre per quanto riguarda quella del Baratto amministrativo, essa è rinvenibile nell’art. 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, il c.d. decreto Sblocca Italia, convertito con la legge 11 novembre 2014, n. 164.

3.1. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale

L’art. 189 d.lgs. 50 del 2016 disciplina delle forme di micro-rigenerazione urbana che si sostanziano in operazioni di manutenzione sulle aree destinate a verde pubblico urbano, ovvero sugli immobili rurali (comma 1), e nella realizzazione delle opere di interesse locale (comma 2 e ss.)⁷⁴⁷.

Il legislatore statale, pertanto, riconosce alle amministrazioni locali la possibilità di affidare in gestione ai privati gli spazi verdi urbani, purché questi ricadano tra quelle aree cedute al comune nell’ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati.

⁷⁴³ Cfr. G. MARI, *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista giuridica dell’Edilizia*, 2018, p. 49-56.

⁷⁴⁴ Per alcuni rilievi critici si veda D. D’ALESSANDRO, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.labsus.org, 2016.

⁷⁴⁵ Cfr. M. BALDI, *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel d.lgs. n. 50/2016*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, p. 980.

⁷⁴⁶ Si veda M. P. CHITI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 436-521, per una disamina dei diversi istituti, innovativi e non, previsti dal d.lgs. n. 50 del 2016.

⁷⁴⁷ Si rimanda ad A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, op. cit., pp. 164-7, per il rapporto tra queste fattispecie e i Patti di collaborazione.

Tuttavia, la norma, stabilendo un diritto di prelazione a quei residenti nei comprensori oggetto delle convenzioni e su cui insistono le aree, non riconosce tutti i membri della comunità come potenziali soggetti privati con i quali le amministrazioni possono realizzare questi interventi di micro-rigenerazione. Anzi, ai sensi della stessa disposizione, si prevede che i suddetti residenti, per ottenere l'affidamento in gestione di tali aree destinate a verde pubblico, debbano costituire un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione.

Rispetto alle previsioni contenute nei Regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani, lo strumento degli interventi di sussidiarietà orizzontale restringe notevolmente la platea dei soggetti privati attivabili dalle amministrazioni locali per la gestione degli spazi verdi urbani⁷⁴⁸, richiedendo loro anche il rispetto di alcuni caratteri formali, com'è la costituzione di un consorzio.

Al fine di incentivare questi interventi di micro-rigenerazione, i comuni, ma anche le regioni, possono prevedere una riduzione dei loro tributi. Su tale profilo, tuttavia, la disposizione non fornisce molte indicazioni, rendendo difficile l'eventuale applicazione di questa previsione.

È nella realizzazione degli interventi di micro-rigenerazione disciplinati dal secondo comma dell'art. 189 d.lgs. 50 del 2016 che una più vasta parte della cittadinanza può attivarsi. Si prevede, infatti, che nella realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati.

Per ciò che concerne il profilo soggettivo, pertanto, si riconosce ai gruppi di cittadini organizzati la possibilità di presentare alle amministrazioni locali proposte che mirano a migliorare la qualità delle città, individuando quali ambiti privilegiati di intervento gli spazi pubblici e le aree verdi urbane⁷⁴⁹.

⁷⁴⁸ Cfr. G. ARENA, G. COTTURRI, *Il "valore aggiunto della cittadinanza attiva"*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, op. cit., pp. 28-36; F. OZZOLA, *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, op. cit., pp. 234-42.

⁷⁴⁹ Cfr. S. ARIATTI, *Baratto amministrativo, tributi e tutela ambientale nella finanza locale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 1/2019, che individua negli istituti disciplinati agli artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50 del 2016, gli strumenti attraverso cui combattere il degrado urbano, rendendo "protagonisti" anche quei soggetti privati non strutturati e operanti nel settore.

Alle amministrazioni locali, il comma 3 riconosce il compito di esprimersi nei confronti della proposta avanzata, dandone approvazione con una delibera motivata; tuttavia, se entro due mesi dalla data della presentazione, l'ente locale non si esprime, la stessa si considera respinta.

L'art. 189, comma 3 e ss., del d.lgs. 50 del 2016, disciplina pertanto un procedimento amministrativo al termine del quale il soggetto pubblico è chiamato ad adottare un provvedimento, con il quale si autorizzano i privati a realizzare delle opere di pronta realizzabilità senza alcun onere finanziario per l'ente stesso.

Sebbene si preveda un'assistenza tecnica ed organizzativa da parte del comune, la fattispecie disciplinata dall'art. 189, ai commi 2, 3, 4 e 5, del d.lgs. 50 del 2016 non dà luogo ad alcun rapporto collaborativo tra i soggetti pubblici e quelli privati, restando questi ultimi subordinati rispetto al potere autoritativo esercitato dai primi.

Anche in riferimento a questi interventi di micro-rigenerazione, il legislatore statale prevede degli incentivi, che, nel caso di specie, si traducono nella possibilità di ammettere in detrazione⁷⁵⁰ dall'imposta sul reddito dei soggetti le spese sostenute per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere.

3.2. Il Baratto amministrativo

L'art. 190 del Codice dei contratti pubblici disciplina il c.d. Baratto amministrativo, una figura nuova nell'ordinamento amministrativo⁷⁵¹, nonostante i numerosi caratteri in

⁷⁵⁰ Per una parte della dottrina (cfr. D. D'ALESSANDRO, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit.), piuttosto che prevedere una detrazione fiscale, il legislatore avrebbe dovuto prevedere una deduzione fiscale, ossia un abbassamento del reddito imponibile, che esprime meglio l'idea per cui il reddito speso a vantaggio della collettività non debba essere tassato.

⁷⁵¹ Cfr. M. BALDI, *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel d.lgs. n. 50/2016*, cit., pp. 980; R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, testo pubblicato sul sito www.giustizia-amministrativa.it (destinato all'opera P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 61-82); S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 379-91; T. PULA, *Il baratto amministrativo: profili giuslavoristici*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2017, pp. 336-62; F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al "baratto amministrativo"*, in www.labsus.org, 2015; ID, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3/2016; S. BOFFANO, R. CABAZZI, *Il c.d. "Baratto amministrativo": una nuova modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale che realizza, da un lato, un risparmio d'imposta e, dall'altro, una minore spesa pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2016, pp. 525-46; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto Amministrativo*, 2018, pp. 839-62; C. LAMBERTI, M. GREGGI, *Il baratto amministrativo e l'esenzione del debito tributario*,

comune con la fattispecie disciplinata dall'art. 24 del d.l. n. 133 del 2014, convertito con la legge n. 164 del 2014; norma, quest'ultima, rimasta in vigore fino a quando con l'adozione del decreto legislativo n. 56 del 19 aprile 2017 non si è provveduto ad abrogarla.

La convivenza delle due norme, infatti, concorreva a rendere difficile individuare l'ambito di applicazione dell'una o dell'altra fattispecie, dal momento che le due presentano tanto delle differenze per ciò che concerne il profilo soggettivo, quanto quello oggettivo; delle differenze si rilevano anche per quanto riguarda la forma dell'incentivo previsto.

Nello specifico, attraverso il ricorso al Baratto amministrativo (*ex art. 190*), ossia con la stipula di un contratto di partenariato sociale, i cittadini, singolarmente o riuniti in associazioni, svolgono degli interventi di micro-rigenerazione e, in particolare, attività che vanno dalla pulizia, alla manutenzione, passando per l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade. Gli interventi, peraltro, non restano ancorati alla mera rigenerazione fisica di questi spazi pubblici urbani, ma trascendono tale dimensione, potendo anche sostanziarsi in attività di valorizzazione degli stessi attraverso la realizzazione di iniziative culturali di vario genere.

Oggetto del suddetto contratto di partenariato, inoltre, possono essere anche interventi di decoro urbano di recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati, purché queste attività perseguano finalità di interesse generale.

Rispetto a quanto previsto dall'art. 24 del d.l. n. 133 del 2014, per ciò che concerne il profilo oggettivo, la nuova disposizione stabilisce che gli spazi pubblici urbani che possono essere oggetto di valorizzazione sono soltanto le aree verdi, le piazze e le strade, venendo meno l'indicazione generica ad una «limitata zona del territorio urbano o extraurbano»⁷⁵².

Con il ricorso al Baratto amministrativo i privati assumono l'onere di svolgere i richiamati interventi di rigenerazione urbana, a fronte, tuttavia, di una riduzione o, addirittura, esenzione dei tributi corrispondenti al tipo di attività svolta oppure utili alla comunità di riferimento, in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione

in *Studium Iuris*, 2017, pp. 38-43, V. MANZETTI, *Baratto o baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, cit.

⁷⁵² Art. 24 d.l. n. 133 del 2014.

dei cittadini alla stessa. Chiamati ad individuare i caratteri di tali forme di incentivi sono gli enti territoriali, dunque, non più i soli comuni ai quali faceva riferimento l'art. 24 del d.l. n. 133 del 2014.

Oltre che per l'ampliamento dei soggetti, la nuova disciplina del Baratto amministrativo differisce da quanto disposto nell'art. 24 del decreto Sblocca Italia anche per il mancato riferimento all'inerenza dei tributi al tipo di attività posta in essere.

È soprattutto riguardo quest'ultimo aspetto che la norma oggi abrogata aveva dato luogo a differenti interpretazioni, che hanno visto una lettura più debole del concetto di inerenza, sostenuta dall'Ifel della Fondazione Anci, contrapporsi ad una più restrittiva, sostenuta dai giudici contabili⁷⁵³. In base al primo orientamento, l'amministrazione locale può deliberare una riduzione dell'entità di un determinato tributo anche se in apparenza non direttamente collegabile al tipo di attività svolta dal privato; mentre, in base alla seconda lettura, tra l'attività posta in essere ed il presupposto applicativo del tributo, nei confronti del quale si chiede una riduzione o esenzione, vi deve essere uno stretto legame.

Malgrado tale profilo problematico sia venuto meno, un consolidamento dell'interpretazione più restrittiva avrebbe non solo dato luogo ad una difficile applicazione dello strumento del Baratto amministrativo, ma non avrebbe neppure permesso un'agevole individuazione della volontarietà dell'intervento realizzato dai privati⁷⁵⁴. Infatti, il cittadino, dovendo svolgere un'attività necessariamente legata al servizio pubblico costituente il presupposto applicativo dell'imposta di cui si chiede la riduzione o esenzione, non è più libero di svolgere quella che maggiormente desiderava realizzare, magari anche più utile alla collettività.

⁷⁵³ Cfr. CORTE DEI CONTI, sez. regionale controllo per l'Emilia-Romagna, 23 marzo 2016, n. 27; CORTE DEI CONTI, sez. regionale controllo per la Lombardia, 6 settembre 2016, n. 225; CORTE DEI CONTI, sez. regionale controllo per il Veneto n. 313 del 2016.

⁷⁵⁴ Si rimanda a S. BOFFANO, R. CABAZZI, *Il c.d. "Baratto amministrativo": una nuova modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale che realizza, da un lato, un risparmio d'imposta e, dall'altro, una minore spesa pubblica*, cit., pp. 530-2; A. PERRONE, *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 216-75, laddove l'A. evidenzia come il venir meno del necessario collegamento fra la tipologia di attività e lo specifico tributo contribuisce a connotare le riduzioni o le esenzioni di imposta quali strumenti indiretti di finanziamento di attività di interesse sociale, dunque, quali strumenti utilizzati per valorizzarle.

Con la stipula di un contratto *ex art.* 190 del d.lgs. 50 del 2016, invece, riconoscendo un'ampia discrezionalità⁷⁵⁵ in capo all'ente territoriale su quale tipologia di attività – purché utile alla comunità di riferimento – può dare luogo ad una riduzione o esenzione dal pagamento di un tributo, si recupera questo valore sociale.

Inoltre, viene meno il *favor* verso le «comunità di riferimento costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute» nella concessione di tali riduzioni dei tributi, previsto invece dall'art. 24 del d.l. n. 133 del 2014.

Prestando attenzione proprio ai soggetti privati che possono essere parte del contratto di partenariato sociale, l'art. 190 del Codice dei contratti non individua particolari requisiti che essi devono avere per poter realizzare interventi di rigenerazione nei confronti di importanti beni pubblici urbani, tra i quali rientra indubbiamente il verde urbano.

Tuttavia, prima di poter giungere alla stipula dei contratti di partenariato sociale, gli enti territoriali sono chiamati ad adottare un'apposita delibera, generalmente di natura regolamentare, con la quale si indicano i criteri e le condizioni per la loro realizzazione, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, ed individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale⁷⁵⁶. In assenza di tale atto, infatti, come ha avuto modo di ribadire anche la giurisprudenza⁷⁵⁷, le esperienze riconducibili alla fattispecie del baratto amministrativo non possono avere luogo, dal momento che esse devono essere necessariamente concordate con la pubblica amministrazione.

3.2.1. I regolamenti comunali sul Baratto amministrativo

Prestando attenzione ad alcuni Regolamenti comunali che sono stati adottati dai comuni italiani⁷⁵⁸ al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 190 del d.lgs. n. 50 del

⁷⁵⁵ Per C. LAMBERTI, M. GREGGI, *Il baratto amministrativo e l'esenzione del debito tributario*, cit., p. 41, la discrezionalità riconosciuta in capo agli enti territoriali è massima, rimanendo naturalmente salvi i limiti della discrezionalità propri degli atti di natura regolamentare.

⁷⁵⁶ Cfr. R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, op. cit.

⁷⁵⁷ Cfr. TAR CAMPANIA-NAPOLI, sez. I, sentenza 9 gennaio 2019, n. 125, in *Foro Amministrativo (II)*, 2019, p. 149, laddove il giudice di prime cure stabilisce che un privato non può mai sostituirsi all'amministrazione comunale senza il consenso di quest'ultima.

⁷⁵⁸ L'analisi è stata compiuta, in particolare, sui Regolamenti adottati dalle città di Bari, Perugia, Piacenza, Trapani, Molteno (LC), Borgo Ticino (NO), Morciano di Romagna (RN), e quello elaborato dal Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA). Appurato che le città capoluogo di provincia, ad eccezione di Bari e Perugia, non hanno provveduto a adottare il Regolamento del baratto amministrativo, la scelta è ricaduta su quelli adottati dalle citate città per due ordini di motivi: il primo, perché sono

2016, ciò che si evince è come la disciplina del baratto amministrativo restituisce un'immagine di tale strumento diversa da quella delineata dal legislatore nazionale.

Procedendo con ordine, il baratto amministrativo viene inteso quale modalità idonea a conciliare l'obbligo di pagamento dei tributi locali con le disponibilità economiche del nucleo familiare, tanto da rappresentare uno strumento di politica sociale a favore di quei nuclei disagiati⁷⁵⁹.

Tuttavia, la natura di tale strumento non si esaurisce nella definizione poc'anzi fornita, allorché esso viene inteso anche quale espressione del contributo concreto che ogni cittadino apporta al benessere della collettività⁷⁶⁰; infatti, non mancano dei Regolamenti che riconoscono nel baratto amministrativo lo strumento attraverso cui potenziare l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale⁷⁶¹.

Per ciò che concerne il profilo soggettivo, invece, i Regolamenti comunali sono concordi nel riconoscere quali sono i caratteri e i requisiti dei soggetti destinatari del baratto amministrativo. Rispetto a quanto previsto dall'art. 190 del codice dei contratti pubblici, che, anzi, non si presta a fornire molti dettagli su tale profilo - limitandosi ad ammettere a tali esperienze tanto i cittadini singoli quanto quelli associati -, i Regolamenti riconoscono destinatari solo coloro che risiedono sul territorio comunale, hanno raggiunto la maggiore età e, soprattutto sono titolari di una propria posizione tributaria.

Le esperienze di baratto amministrativo divengono così espressione di interventi di micro-rigenerazione peculiari, dal momento che dalla loro realizzazione vengono escluse importanti fasce della popolazione che vivono sul territorio, come quella dei bambini, che, al contrario, sono sempre più protagonisti nella definizione e conclusione di Patti di collaborazione⁷⁶².

rappresentative di ogni parte del Paese; il secondo, perché presentano profili di interesse, tanto per le affinità quanto per le differenze riscontrabili nei loro testi.

⁷⁵⁹ Così si legge nella premessa del Regolamento di Bari, ma anche in quelle del Comune di Molteno e di Borgo Ticino.

⁷⁶⁰ Cfr. Regolamento del Comune di Perugia, art. 1, comma 3; Regolamento del Comune di Piacenza, art. 1, comma 3; Regolamento elaborato dal CELVA, art. 1 comma 3.

⁷⁶¹ Cfr. Regolamento del Comune di Trapani, art. 1, comma 3.

⁷⁶² “Il Giardino dei Desideri” e “Porta Adriano” sono i nomi di due patti di collaborazione ideati interamente dalle bambine e dai bambini di due scuole primarie di Milano. Entrambi i Patti, attraverso cui si pone l'obiettivo di curare e rigenerare gli spazi pubblici aperti situati nei pressi dei due istituti

Inoltre, sempre con riferimento al profilo soggettivo, i destinatari ammessi al baratto amministrativo sono spesso chiamati a svolgere l'attività concordata con l'ente locale in prima persona, senza la possibilità di cedere ovvero condividere l'onere dell'adempimento con soggetti terzi. Invero, nel Regolamento del Comune di Molteno, è prevista la possibilità per un membro della stessa famiglia del destinatario del baratto amministrativo di svolgere l'attività di interesse generale, purché maggiorenne⁷⁶³.

Per ciò che concerne i criteri di selezione dei destinatari, anche se a livello statale è venuto meno il criterio di preferenza nei confronti dei soggetti associati, nei diversi Regolamenti, questo continua ad essere applicato. Pertanto, si riconosce una preferenza ad ammettere al baratto amministrativo quelle associazioni che perseguono delle finalità compatibili con quelle istituzionali⁷⁶⁴.

Da queste poche righe, è già possibile rilevare come la traduzione che le amministrazioni locali hanno dato al baratto amministrativo non rispecchia fedelmente quanto individuato a livello statale; di ciò si ha una maggiore riprova nel momento in cui si pone attenzione sulla ricerca della stretta inerenza tra i tributi di cui si ammette un'esenzione - ovvero una riduzione - dei pagamenti e le attività di cura e valorizzazione dei beni comuni urbani che i cittadini possono realizzare.

In alcuni casi, inoltre, la tipologia di tributo viene direttamente individuata nel Regolamento⁷⁶⁵, mentre in altri casi, l'indicazione si rimette ad un successivo atto dell'amministrazione locale. In generale, i tributi di cui si prevede una riduzione o una esenzione dal pagamento sono quelli relativi: la tassa sui rifiuti; per i servizi indivisibili; ovvero per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche.

scolastici, hanno visto i bambini ideare e co-progettare tutti gli interventi previsti, confrontandosi direttamente con i tecnici comunali. A queste due iniziative, si aggiunge l'esperienza di una giovanissima cittadina attiva, di soli otto anni, Zoe Fragiaco, che ha concluso, insieme alla sua famiglia, un Patto di collaborazione con l'amministrazione comunale di Bedizzole (BR), per la cura di alcune strade della città. L'azione della piccola cittadina attiva ha dato avvio ad altre iniziative nella cittadina bresciano, che vedono come protagonisti altri bambini e le proprie famiglie.

⁷⁶³ Cfr. Regolamento del Comune di Molteno, art. 5, comma 3. Stessa possibilità si rinviene nel Regolamento della città di Piacenza, all'articolo 3-bis, comma 1.

⁷⁶⁴ In questo senso si esprimono i Regolamenti della città di Piacenza (art. 3-bis, comma 2), di Bari (art. 4, comma 5), di Molteno (art. 6).

⁷⁶⁵ È questo il caso del Regolamento elaborato dal CELVA, che individua, all'art. 8, comma 1, lett. b), quali tributi da ammettere ad esenzione o riduzione dei pagamenti la tassa sui rifiuti (TARI), ovvero il tributo sui servizi indivisibili (TASI). Anche il Regolamento di Morciano di Romagna fa un riferimento esplicito alla TARI (art. 8, comma 1, lett. c)), mentre il Regolamento di Perugia, oltre alla TARI, all'art. 8, comma 3, indica tra i tributi da ammettere ad esenzione o alla riduzione del suo pagamento la tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche (TOSAP).

Non mancano, poi, dei Regolamenti che, probabilmente anche al fine di non individuare nel baratto amministrativo lo strumento attraverso cui ottenere regolarmente un'esenzione o una riduzione del pagamento dei tributi locali, prevedono l'esclusione dalla procedura di aggiudicazione del contratto coloro che già in precedenza ne hanno beneficiato⁷⁶⁶. Tale previsione potrebbe essere letta anche come un tentativo di recuperare quella finalità sociale del baratto amministrativo, declamata a livello statale, e che porterebbe a considerarlo quale strumento attraverso cui si realizzano interventi volti ad incrementare la vivibilità e la qualità degli spazi pubblici o degli edifici, assicurandone la fruibilità collettiva⁷⁶⁷.

Per ciò che concerne le tipologie delle attività e degli interventi ammesse, queste non si discostano da quelle individuate all'art. 190 del d.lgs. n. 50 del 2016. Ciò che viene spesso volte ribadito da queste fonti regolamentari è come le attività svolte, oltre ad essere occasionali e non continuative, non danno luogo ad alcun rapporto lavorativo tra ente e cittadini, anche se vi sono dei posti vacanti nella pianta organica del comune⁷⁶⁸.

Inoltre, si afferma come le attività poste in essere dai cittadini non si sostituiscono a quelle realizzate dalla pubblica amministrazione, ma sono ad esse complementari; un'eccezione si rileva nel Regolamento della città di Trapani, dove si afferma che le attività richieste ai cittadini non devono essere «quelle esigibili al personale presente nella dotazione organica dell'Ente» (art. 3, comma 4).

Come indicato dalla normativa statale, il rapporto tra cittadini e amministrazioni locali è disciplinato mediante un atto amministrativo di natura negoziale, ossia il contratto di partenariato sociale. Con il contratto di partenariato sociale, le parti concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, valorizzazione e manutenzione dei beni comuni urbani. Nell'ipotesi di interventi concordati caratterizzati da elevata complessità, nel contratto possono essere previste anche delle forme di

⁷⁶⁶ Il Regolamento del comune di Morciano di Romagna stabilisce che bisogna «(c) non aver usufruito di sgravi fiscali attraverso l'istituto del "baratto amministrativo" nei due anni precedenti» (art. 4, comma 1). Meno esplicita è la previsione contenuta all'articolo 6, comma 3, del Regolamento della città di Trapani, che stabilisce che «[l]l'intervento proposto deve svolgersi nel corso dell'anno solare, ove possibile, successivo e, di norma, non è ripetibile per ulteriori annualità».

⁷⁶⁷ In questo senso si esprimono i Regolamenti di Morciano di Romagna e quello elaborato da CELVA, entrambi all'art. 3, comma 3.

⁷⁶⁸ Cfr. Regolamento elaborato da CELVA, art. 2, comma 4.

copertura assicurativa per eventuali danni arrecati in conseguenza alla mancata, parziale ovvero difforme realizzazione degli interventi.

Per ciò che concerne la copertura assicurativa dei destinatari del baratto amministrativo, essa, nella maggior parte delle ipotesi, rappresenta un onere in capo all'amministrazione locale, ma anche per questo profilo si registrano delle eccezioni, come dimostra il Regolamento del Comune di Perugia, dove si prevede che: «[i] cittadini e le associazioni o formazioni sociali dovranno provvedere a propria cura e spese agli adempimenti assicurativi necessari» (art. 10).

In conclusione, alla luce delle osservazioni fin qui svolte, è possibile affermare come, anche a fronte di una disciplina statale unitaria, l'attuazione dell'istituto da parte delle amministrazioni locali ha seguito diversi percorsi, talvolta anche non in linea con quanto stabilito dal legislatore centrale.

4. L'integrazione tra gli strumenti di micro-rigenerazione urbana per la tutela dell'interesse ambientale

La convivenza tra gli strumenti di micro-rigenerazione urbana previsti dal legislatore statale e quelli invece disciplinati dai Regolamenti che si pongono in diretta applicazione dell'art. 118, comma 4, Cost., non risulta essere molto facile ed armonica, soprattutto, allorquando le diverse norme dovessero venire a sovrapporsi. In tale circostanza, infatti, in virtù del principio gerarchico, i comuni dovrebbero privilegiare l'applicazione delle normative legislative, a scapito di quella delle norme contenute nei diversi Regolamenti comunali. Questa convivenza, in altri termini, si risolverebbe in una riduzione dell'ambito di operatività dei più di duecentotrenta Regolamenti che i comuni italiani hanno adottato, ovvero sono in procinto di fare.

Tuttavia, tale conclusione non sarebbe così scontata. È di tale avviso quella parte della dottrina⁷⁶⁹ che, prendendo in considerazione la relazione tra le forme di partenariato *latu sensu* sociale⁷⁷⁰ e la fattispecie del partenariato pubblico privato, prevede due conseguenze per ciò che concerne l'applicazione degli strumenti di micro-rigenerazione

⁷⁶⁹ Cfr. 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., pp. 223-7.

⁷⁷⁰ In questo senso si è espresso il Consiglio di Stato con il parere del 21 marzo 2016.

qui esaminati. In una prima ipotesi, le forme di partenariato sociale risulterebbero inapplicabili se non contraddicendo il dato formale; nella seconda ipotesi, invece, tra queste e le disposizioni contenute nei Regolamenti comunali per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani non vi sarebbe alcun contrasto, essendo diversi i campi di applicazione delle fattispecie⁷⁷¹.

Per comprendere al meglio quanto ora detto, va meglio chiarita la collocazione delle forme di partenariato *latu sensu* sociale all'interno del corpo legislativo che oggi le disciplina, ossia il d.lgs. 50 del 2016. La scelta del legislatore statale, non condivisa da gran parte della dottrina⁷⁷², di ricondurre la figura degli "Interventi di sussidiarietà orizzontale" e del "Baratto amministrativo" all'interno del Titolo I della Parte IV del Codice, dedicato all'innovativa figura del partenariato pubblico privato, non può che avere delle conseguenze sulla natura da riconoscere a tali strumenti.

Il partenariato pubblico privato, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. eee) del d.lgs. 50 del 2016, è definito quale contratto a titolo oneroso stipulato tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici. Con la stipula del contratto, l'operatore economico assume su di sé il rischio legato alla realizzazione, trasformazione e manutenzione dell'opera, in cambio della sua disponibilità, ovvero della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa.

Ciò che emerge è, anzitutto, la connotazione fortemente economica del negozio in questione, mentre per ciò che concerne il profilo soggettivo, la parte privata per poter giungere alla conclusione dello stesso deve poter essere ricondotto alla figura dell'operatore economico.

Tali elementi non sarebbero, almeno apparentemente, rinvenibili nelle fattispecie disciplinate agli artt. 189 e 190 del Codice dei contratti; per ciò che concerne il profilo soggettivo, infatti, il riferimento ai cittadini, anche se riuniti in consorzio (*ex art.* 189, comma 1), non permette di cogliere quella componente imprenditoriale ovvero professionale richiesta per la stipula di un contratto, riconducibile alla figura del partenariato pubblico privato a carattere economico.

⁷⁷¹ Cfr. 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 (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 227.

⁷⁷² Autori come G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, op. cit., p. 364 e ss., parlano addirittura di "infelice collocazione".

Più complicato è dimostrare invece che le due fattispecie non presentino un carattere oneroso⁷⁷³, soprattutto alla luce del più recente orientamento giurisprudenziale, volto a sostenere una lettura sempre più debole della nozione di onerosità e distante da quella tradizionalmente intesa⁷⁷⁴.

Nel caso dei contratti di partenariato sociale, ex art. 190 d.lgs. n. 50 del 2016, si realizza una situazione in cui la prestazione di opere e servizi da parte dei privati viene remunerata non in denaro, bensì con una rinuncia, totale o parziale, ad un credito tributario da parte dell'ente territoriale.

In tale ottica, pertanto, il contratto di partenariato sociale verrebbe a connotarsi quale negozio a carattere oneroso e a nulla servirebbe appellarsi al fatto che nell'elenco fornito dall'art. 180, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, non compare tale fattispecie. Lo stesso comma 8 dell'art. 180, nell'ultimo inciso, permette di considerare tale norma quale archetipo del partenariato pubblico privato⁷⁷⁵ e, dunque, anche di qualificare l'elenco ivi contenuto non tassativo, ma meramente esemplificativo.

Pertanto, istituti concepiti quali strumenti attraverso cui perseguire finalità socialmente utili, di interesse generale, riconducibili agli strumenti disciplinati ai sensi dell'art. 12 l. n. 241 del 1990, finirebbero in base a questa argomentazione per essere qualificati quali strumenti a valenza economica, disciplinati da norme più rigorose, come quelle contenute appunto nel Codice dei contratti pubblici.

Posta in questi termini, la questione permette di comprendere le conclusioni a cui si accennava poc'anzi. Infatti, qualora non si dovesse prestare attenzione alla valenza economica dei contratti di partenariato sociale, continuandoli a considerare atti privi di un corrispettivo, si genererebbe un contrasto tra tali figure e quelle di partenariato pubblico privato, di cui rappresentano una particolare declinazione. Mentre considerando i contratti di partenariato sociale come dei contratti a tutti gli effetti, ponendo enfasi sull'aspetto economico, questi troverebbero un ambito di applicazione

⁷⁷³ La stessa dottrina non è conforme, si ha da una parte chi sostiene l'onerosità del contratto di partenariato sociale (cfr. R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, op. cit.) e chi non rinvia questo elemento (cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, op. cit.)

⁷⁷⁴ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, sez. V, sentenza 3 ottobre 2017, n. 4614, con nota di M. CHIARIELLI, *Appalti pubblici di servizi a titolo gratuito: nota a Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614*, in *Federalismi.it*, 18/2018.

⁷⁷⁵ Cfr. F. DI CRISTINA, *Il partenariato pubblico privato quale "archetipo generale"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 482-8.

diverso rispetto a quello a cui fa riferimento il Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni urbani.

L'inconciliabilità tra gli istituti garantirebbe, in tal modo, ancora un'operatività ai suddetti Regolamenti nonché ai Patti di collaborazione.

Un'integrazione tra gli istituti di micro-rigenerazione, finora considerati, è comunque ipotizzabile.

In primo luogo, i regolamenti, previsti ai sensi dell'art. 190 del d.lgs. 50 del 2016, potrebbero includere fra gli interventi ammessi a baratto, dunque idonei a dar luogo ad agevolazioni tributarie, anche quegli interventi svolti nell'ambito dei patti di collaborazione⁷⁷⁶.

Inoltre, lo strumento del Baratto amministrativo, integrato nei Patti di collaborazione, potrebbe svolgere un importante ruolo per ciò che concerne il godimento di beni privati per finalità di interesse generale, reclamato da alcuni soggetti della comunità⁷⁷⁷. In questo modello, attraverso il ricorso al Baratto amministrativo, si potrebbero mettere a disposizione di tali soggetti, in accordo con gli enti locali, beni privati inutilizzati, magari anche abbandonati, per finalità comunque di interesse generale, a fronte, tuttavia, di un'agevolazione fiscale utile a promuovere l'uso condiviso del bene oggetto del patto di collaborazione.

Quest'ultima ibridazione permetterebbe non solo di riconoscere all'istituto del Baratto amministrativo delle finalità socialmente utili, ma, per ciò che concerne l'aspetto ambientale, anche di riutilizzare spazi o comunque edifici privati abbandonati⁷⁷⁸, garantendo un uso efficiente dei suoli già impermeabilizzati e una tutela nei confronti delle aree verdi urbane ancora presenti nelle città.

⁷⁷⁶ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, op. cit., p. 173.

⁷⁷⁷ Cfr. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., p. 30.

⁷⁷⁸ Si rimanda anche a S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: *prime osservazioni*, cit., p. 390, che considera il Baratto amministrativo quale strumento di notevole importanza, specie in momento storico come quello attuale, caratterizzato da una ridotta fase di espansione urbanistica e di conseguente e necessario riutilizzo dell'esistente.

CAPITOLO V

LE INFRASTRUTTURE VERDI E I CAMBIAMENTI CLIMATICI

1. Gli effetti dei cambiamenti climatici sui contesti urbani

La maggiore attenzione che negli ultimi anni è stata riservata al tema delle infrastrutture verdi e, in particolare, all'importanza di garantirne un'ampia diffusione all'interno dei contesti urbani, risponde a plurime esigenze, tra loro connesse. Infatti, la presenza di aree e spazi verdi concorre ad elevare il livello di qualità della vita all'interno delle città, influenzando positivamente tanto sull'aspetto sociale, quanto su quello economico ed ambientale.

Per migliorare la qualità della vita, anzitutto, è necessario rendere vivibili i contesti urbani; ciò vuol dire anche mettere i cittadini nella condizione di beneficiare del c.d. effetto città, ossia dell'insieme di funzioni e servizi presenti in tali ambiti e, al contrario, non rinvenibili in quelli rurali. Rispetto a questi ultimi contesti, infatti, quelli urbani garantiscono un maggiore e più facile accesso ai servizi pubblici, da quello dei trasporti a quelli di welfare; ciò concorre, molto spesso, a rendere preferibili i secondi ai primi.

Le motivazioni che spingono gli abitanti ad optare per tale preferenza, però, non si esauriscono soltanto nella maggiore offerta di servizi e funzioni messa a disposizione dalle città, ma un ruolo sempre più rilevante lo sta assumendo il clima, dal momento che gli effetti causati dal cambiamento climatico⁷⁷⁹, come il crescente numero di alluvioni e i lunghi periodi di siccità, fanno registrare un elevato grado di abbandono delle campagne⁷⁸⁰.

Le conseguenze dovute al *climate change*, però, interessano indistintamente tutti i settori dell'economia, dall'agricoltura al turismo passando per la pesca, così come interessano sia le aree rurali quanto quelle urbane. Anzi, è proprio in queste ultime che si registrano in misura sempre più crescente episodi drammatici.

⁷⁷⁹ Cfr. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Fifth Assessment Report (AR5)*, 2013, laddove si evidenzia che il riscaldamento globale è ormai inequivocabile e, dunque, richiama con urgenza la necessità di intraprendere accanto ad azioni volte a mitigarne gli effetti, anche quelle necessarie a contrastarne gli impatti.

⁷⁸⁰ Cfr. OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2019 - "Il clima è già cambiato. Ora è il tempo di nuove politiche urbane"*, Roma, 2019, pp. 17-9, laddove si evidenzia come il cambiamento climatico non solo sia già in atto, ma che avrà delle drammatiche conseguenze economiche soprattutto sulle popolazioni rurali.

Alluvioni, “bombe d’acqua”, trombe d’aria, forti ondate di calore e lunghi periodi di siccità (da cui deriva un più elevato rischio di incendi) sono eventi ormai tristemente noti, all’ordine del giorno nelle città, soprattutto italiane, che per ragioni di diversa natura si trovano in difficoltà nel rendere fruibili i servizi di cui dispongono.

È stato rilevato⁷⁸¹ che, negli ultimi dieci anni, sono stati cinquecentosette i comuni italiani colpiti da un totale di novecentoquarantasei fenomeni metereologici che hanno provocato danni nel territorio, come lo stop alle infrastrutture dovuto alle piogge intense, alle esondazioni fluviali o alle trombe d’aria, responsabili queste ultime anche di lunghi *blackout* elettrici. Un numero di episodi, destinato a crescere, che provoca inevitabili disagi sulla popolazione, la quale si trova per lunghi periodi a non poter beneficiare appieno del suddetto effetto città; ad esempio, sempre più frequentemente, si assiste ad un blocco del servizio di trasporto pubblico⁷⁸², specie quello delle linee metropolitane, in seguito ad intense piogge ed allagamenti⁷⁸³.

Quando si tratta di cambiamento climatico, la responsabilità è globale ed è dovuta tanto alla condotta dei privati, quanto a quella degli Stati, incapaci questi ultimi per lungo tempo di elaborare una Strategia efficace volta a ridurre le cause di tale fenomeno.

Di cambiamenti climatici, a livello internazionale, si è iniziato a parlare nell’ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo, tenutasi a Rio de

⁷⁸¹ Cfr. OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2020 - “Il clima è già cambiato. La mappa di 10 anni di impatti nel territorio italiano, le nuove politiche da accelerare con il Recovery Plan”*, Roma, 2020, pp. 26-56.

⁷⁸² Secondo quanto riportato dall’OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2019 - “Il clima è già cambiato. Ora è il tempo di nuove politiche urbane”*, cit., pp. 26-31, dal 2010 al 2019, sono centonovantadue i casi di danni ad infrastrutture dovuti alle piogge intense, che hanno comportato ben settantré giorni di stop a metropolitane e treni urbani nelle principali città italiane. Conseguenza delle forti piogge sono anche gli episodi di *blackout* elettrici; sempre nello stesso lasso di tempo precedentemente considerato, sono settantadue i giorni durante i quali i diversi comuni italiani sono stati costretti a rimanere senza energia elettrica, con enormi ripercussioni sul trasporto pubblico e privato.

⁷⁸³ Questi impatti dei cambiamenti climatici hanno delle ripercussioni negative anche sul patrimonio archeologico e storico-culturale del Paese. Secondo quanto riportato dall’OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2020 - “Il clima è già cambiato. La mappa di 10 anni di impatti nel territorio italiano, le nuove politiche da accelerare con il Recovery Plan”*, cit., pp. 41, 126, sono ben 28.489 i siti del patrimonio culturale esposti ad alluvione e, in particolare, negli ultimi dieci anni, sono stati ben quattordici i casi di danni a questi siti causati da questi eventi estremi.

Janeiro, nel 1992⁷⁸⁴; un discorso proseguito nel maggio dello stesso anno, a New York, con l'approvazione della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici⁷⁸⁵.

Con la stipula di tale Trattato, gli Stati aderenti, «consapevoli che i cambiamenti di clima del pianeta e relativi effetti negativi costituiscono un motivo di preoccupazione per il genere umano» e per gli ecosistemi naturali, si impegnavano a prevenire delle conseguenze irreversibili sul «sistema climatico»⁷⁸⁶ a causa delle attività umane, riconosciute come le principali responsabili dell'aumento delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera e, quindi, del riscaldamento globale. In particolare, le Parti dell'accordo si impegnavano a raggiungere questo obiettivo «entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi ai cambiamenti di clima e per garantire che [...] lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile»⁷⁸⁷.

Pur assumendo obblighi specifici, come l'impegno ad adottare delle politiche nazionali volte a mitigare i cambiamenti climatici ovvero quello di comunicare

⁷⁸⁴ È dal 1988, anno in cui l'Assemblea delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione "Protezione del clima mondiale", che il cambiamento climatico viene qualificato come una preoccupazione comune dell'umanità («*common concern of humankind*»), fintanto che, l'anno successivo, la Dichiarazione sull'ambiente dell'Aia ha affermato con maggior vigore il pericolo di questo fenomeno. È solo in seguito alla Conferenza di Rio, nel 1992, che viene adottata la Convenzione quadro sul cambiamento climatico - entrata in vigore solo due anni più tardi -, un atto con il quale si afferma un principio, quello della responsabilità comune ma differenziata, che caratterizzerà tutti i successivi accordi conclusi concernenti il tema della lotta ai cambiamenti climatici. Nel 1997, con l'adozione del Protocollo di Kyoto, entrato in vigore solo nel 2005, in seguito alla ratifica della Russia, si stabiliscono degli obblighi vincolanti di contenimento delle emissioni di gas serra, esclusivamente a carico dei Paesi industrializzati; obblighi, questi, da cui venivano esonerati, pertanto, i Paesi in via di sviluppo, come la Cina o l'India. La parziale inutilità del Protocollo di Kyoto ha portato alcuni Stati a sottoscrivere l'Accordo di Copenaghen - tra cui gli Stati Uniti che, invece, non hanno mai ratificato il primo -, un atto dal forte valore politico, ai sensi del quale anche i Paesi emergenti si assumevano l'obbligo di porre in atto iniziative volte a contenere il cambiamento climatico. Ovviamente, l'impegno assunto da questi era meno oneroso di quello che si impegnavano a sostenere i Paesi industrializzati. All'accordo di Copenaghen ha fatto seguito una decisione conclusiva della COP-16, adottata a Cancún nel 2011, la quale presenta un primo ed embrionale accenno alla necessità di coniugare alle politiche di mitigazione anche quelle di adattamento ai cambiamenti climatici. Per una ricostruzione più dettagliata delle diverse Conferenze internazionali tenutesi sul tema del clima, fino alla conclusione dell'Accordo di Parigi del dicembre 2015, cfr. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016, pp. 81-121; M. D'AURIA, *Il Copenaghen Accord: un passaggio interlocutorio verso l'assunzione di responsabilità "globali"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 0/2010, pp. 165-8; L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3/2017, pp. 74-6.

⁷⁸⁵ L'Accordo entrò in vigore soltanto il 21 marzo 1994.

⁷⁸⁶ Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, art. 2.

⁷⁸⁷ *Ivi*

periodicamente i provvedimenti assunti in questa direzione⁷⁸⁸, gli Stati aderenti non risultavano essere vincolati giuridicamente dalla Convenzione in esame.

Infatti, è solo con l'adozione del Protocollo di Kyoto - ossia uno degli strumenti ai quali è stata affidata l'attuazione della Convenzione quadro sui Cambiamenti climatici - avvenuta il 10 dicembre del 1997⁷⁸⁹, che vengono fissati alcuni obiettivi vincolanti sul piano quantitativo per perseguire concretamente l'obiettivo della riduzione globale dei gas ad effetto serra. Agli Stati parte dell'accordo⁷⁹⁰, al fine di soddisfare quanto con questo stabilito, veniva richiesta la definizione di politiche climatiche nazionali, idonee a ridefinire e modulare il complesso delle attività economiche responsabili del cambiamento climatico⁷⁹¹.

⁷⁸⁸ Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, art. 4.

⁷⁸⁹ Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore soltanto il 18 novembre 2004, data in cui ad aderire è stata la Russia. Con tale adesione, infatti, veniva ad essere soddisfatta anche la seconda condizione posta affinché il Protocollo potesse iniziare a produrre effetti. Oltre ad un numero importante di Stati aderenti, infatti, si stabiliva che dovesse aderire un numero di Paesi sviluppati o in transizione rappresentanti almeno il 55 per cento delle emissioni totali di biossido di carbonio nell'anno di riferimento 1990. Dall'accordo sono rimasti formalmente fuori gli Stati Uniti, che, tuttavia, erano tenuti a non mettere in atto comportamenti atti ad impedire ovvero compromettere il perseguimento degli obiettivi che con tale Protocollo si intendevano perseguire (*ex art. 18 Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati*); cfr. T. SCOVAZZI, *L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, pp. 177-82; A. MARRONI, *Sette anni dopo Kyoto: i risultati della Nona Conferenza delle Parti (COP 9) della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 323-35. Riguardo la mancata adesione da parte degli Stati Uniti, merita attenzione l'osservazione fatta da S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 1-9, laddove rileva che questa grande assenza sembrava poter metter fine al tentativo di affrontare con gli strumenti tipici del diritto internazionale il problema del cambiamento climatico e, di conseguenza, di porre il clima sotto controllo con strumenti di cooperazione e di solidarietà tra gli Stati. Al contrario, la decisione degli Stati Uniti ha avuto un effetto opposto e imprevedibile, dal momento che molti altri Paesi hanno deciso di ratificare il Protocollo, proprio per dare una dimostrazione della propria fiducia negli organismi rappresentativi della comunità internazionale e della propria solidarietà nei confronti di una simile emergenza ambientale.

⁷⁹⁰ L'Italia ha ratificato la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e, successivamente, con la legge 1 giugno 2002, n. 120, ha ratificato il Protocollo di Kyoto, impegnandosi ad attuare gli impegni ivi previsti e, in particolare, a perseguire, congiuntamente agli altri Stati membri dell'Unione europea, l'obiettivo della riduzione dell'8 per cento delle emissioni di gas rispetto ai livelli registrati nel 1990; cfr. C. LEONARDI, *Le emissioni di gas ad effetto serra nelle politiche delle Nazioni Unite e della Comunità Europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, pp. 7-25; M. MIGIARRA, *Politiche nazionali ed europee per la riduzione del livello di emissione dei gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2004, pp. 131-62.

⁷⁹¹ Cfr. M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 133-48. In materia di inquinamento, più in generale, si rimanda a D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2015, pp. 351-56; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*. Vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 466-74; M. CECCHETTI, F. GRASSI, *Le quote di emissione*, in S. GRASSI, A.M. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto*

Tuttavia, è chiaro che le azioni che devono essere messe in atto non possono più soltanto rispondere a politiche volte alla mitigazione, ossia volte a ridurre le emissioni di inquinanti nell'aria, ma devono conseguire obiettivi di adattamento⁷⁹², dal momento che alcune conseguenze del cambiamento climatico sono già in essere ed è, dunque, opportuno rendere i sistemi urbani e le comunità ivi insediate meno vulnerabili ad esse. Infatti, conferire alle aree urbane la capacità di adattamento permette a queste di ridurre i danni, sfruttare le opportunità e far fronte alle conseguenze degli impatti dei cambiamenti climatici⁷⁹³.

Se è vero che le città rappresentano i luoghi che risentono maggiormente delle conseguenze dovute al cambiamento climatico, essendo anche esse stesse la “causa” di queste⁷⁹⁴, è anche vero che ripartendo dalle città è possibile trovare delle misure che permettano loro di essere resilienti a questi impatti.

Ripartire dalle città vuol dire, però, da una parte, riconoscere alle autorità locali un ruolo di precipua importanza nella lotta ai cambiamenti climatici; dall'altra parte, significa dotare le stesse autorità di strumenti capaci di concorrere al perseguimento degli obiettivi prefissati.

dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente. Vol. II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 303-337: dall'analisi dei contenuti dei diversi Accordi internazionali, così come degli atti di diritto derivato comunitari, come la direttiva n. 2003/87/CE che ha disciplinato il funzionamento del sistema europeo di scambio delle quote di emissione, e delle normative nazionali si evince come l'attenzione fosse concentrata tutta sull'esigenza di ridurre la presenza di gas serra nell'atmosfera, dal momento che una loro maggiore concentrazione legata ad una qualità dell'aria sempre meno elevata aveva delle gravi ripercussioni sulla salute umana e sullo stesso ambiente.

⁷⁹² È con l'Accordo di Parigi, pubblicato il 13 dicembre 2015, che gli Stati si impegnano a perseguire, accanto alla finalità della mitigazione del cambiamento climatico (artt. 2, 3-6), anche quella relativa ai processi di adattamento al cambiamento climatico (artt. 2 e 7). L'impegno è quello di attuare i processi di adattamento su scala nazionale, regionale e locale. Sull'Accordo di Parigi, si rimanda a S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, cit.; L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, cit., pp. 76-91; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, pp. 719-55, spec. pp. 750-5, laddove l'A., pur rilevando degli aspetti negativi in seno a tale atto, lo riconosce quale punto di partenza per la nascita di un nuovo modello per il diritto internazionale dell'ambiente, caratterizzato da un approccio non tradizionalista, ma di tipo *bottom-up*, in grado di garantire agli Stati aderenti un maggior livello di flessibilità.

⁷⁹³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2007) 354 definitivo, Bruxelles, 27 giugno 2007.

⁷⁹⁴ Con la Carta di Aalborg, le città firmatarie «[r]iconoscono la propria responsabilità, dovuta all'attuale stile di vita urbano, in particolare ai modelli di divisione del lavoro e delle funzioni, degli usi territoriali, dei trasporti, della produzione industriale e agricola, del consumo, delle attività ricreative e quindi al livello di vita, per quanto riguarda molti dei problemi ambientali che l'umanità si trova ad affrontare. [...]» (punto 1.1).

Individuare quale ruolo svolgono le città nella lotta ai cambiamenti climatici e osservare se, allo stato attuale, l'ordinamento nazionale riconosce al livello di governo più prossimo alla comunità strumenti capaci di perseguire tale obiettivo è il lavoro che si intende svolgere nei paragrafi successivi. Per ciò che concerne gli strumenti, l'attenzione sarà posta, in particolare, sul piano regolatore generale, comunque denominato, e sul ruolo riconosciuto alle infrastrutture verdi urbane in questo nuovo paradigma pianificatorio, che considera la stessa attività di pianificazione una misura «determinante anche nella riduzione sia dei fabbisogni energetici sia delle conseguenti emissioni di gas serra nell'ambiente»⁷⁹⁵.

2. L'inquinamento atmosferico e i cambiamenti climatici

Al tema dei cambiamenti climatici, il legislatore statale italiano si è avvicinato indirettamente, intervenendo su una delle cause che maggiormente contribuisce ad accelerare tale fenomeno, ossia l'inquinamento atmosferico. Infatti, il peggioramento della qualità dell'aria, dovuto all'immissione nell'atmosfera di sostanze ed energie prodotte da parte delle attività antropiche, non ha degli effetti nocivi solo sulla salute della popolazione⁷⁹⁶, ma i fattori responsabili dell'inquinamento concorrono a produrre gas ad effetto serra, da cui consegue un aumento della temperatura terrestre e, di conseguenza, un'accelerazione del cambiamento climatico.

La prima normativa nazionale con cui si è proceduto a fornire una disciplina generale in materia di inquinamento atmosferico e, dunque, volta a garantire un miglioramento della qualità dell'aria è rappresentata dalla legge 13 luglio 1966, n. 615, rubricata

⁷⁹⁵ Cfr. PAES del Comune di Venezia, p. 142.

⁷⁹⁶ Per l'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Air Quality in Europe*, 2014, sostanze come il particolato, il biossido di azoto ovvero l'ozono troposferico rappresentano i tre inquinanti che maggiormente incidono sulla salute umana; addirittura, si stima che l'esposizione al particolato sottile riduca l'aspettativa di vita nell'Unione europea di più di otto mesi. Nel Rapporto, inoltre, si evidenzia come sebbene l'inquinamento atmosferico e il cambiamento climatico rappresentino due problemi distinti, sono diversi i punti di connessione fra loro; ad esempio, un'elevata presenza di ozono troposferico ha degli effetti nocivi sulla vegetazione, incapace di assorbire grandi quantità di anidride carbonica, responsabile di un aumento delle temperature terrestri. È possibile consultare il Rapporto all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014>. In un Rapporto più recente (*Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*), l'Agenzia europea dell'Ambiente ha individuate nell'inquinamento atmosferico la prima causa di morte prematura tra la popolazione europea; sono circa 400.000 gli europei che perdono la propria vita a causa della scarsa qualità dell'aria. È possibile consultare il Rapporto del 2019 all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/publications/healthy-environment-healthy-lives/>.

“Provvedimenti contro l’inquinamento atmosferico”, meglio conosciuta come “Legge antismog”.

Con tale atto, l’aria diviene un bene giuridico da proteggere⁷⁹⁷ contro le sostanze inquinanti prodotte dalle emissioni provenienti da impianti termici, impianti industriali e veicoli a motore⁷⁹⁸ e, pertanto, a tali settori si imponeva l’obbligo di rispettare determinati livelli massimi di concentrazione delle suddette sostanze.

Soggetta a numerosi interventi integrativi e di modifica, la l. n. 615 del 1966 è stata definitivamente abrogata con l’adozione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ossia il codice dell’ambiente, il quale dedica alla disciplina delle emissioni in atmosfera la Parte V, che, suddividendosi in tre Titoli, detta disposizioni volte a prevenire e limitare le emissioni in atmosfera ad opera di impianti ed attività (Titolo I), norme relative agli impianti termici civili (Titolo II) e alle caratteristiche merceologiche dei carburanti (Titolo III).

La disciplina relativa le emissioni è, tuttavia, disarticolata e frammentata, dal momento che restano escluse alcune importanti settori responsabili di immettere nell’atmosfera sostanze inquinanti e di far registrare, soprattutto all’interno dei contesti urbani, elevati livelli di inquinamento atmosferico, come quello dei trasporti, dei rifiuti, dei riscaldamento domestici⁷⁹⁹.

Pertanto, il quadro normativo in materia di inquinamento atmosferico non si esaurisce nella Parte V del codice dell’ambiente, ma vi sono diversi atti che perseguono quale fine quello di migliorare la qualità dell’aria⁸⁰⁰ e che riconoscono nell’ente locale, ovvero nel

⁷⁹⁷ Cfr. R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, op. cit., p. 469.

⁷⁹⁸ Cfr. Legge 13 luglio 1966, n. 615, art. 1.

⁷⁹⁹ Questa incapacità del legislatore di ricondurre *ad unitatem* l’intera disciplina ha spinto alcuni studiosi ad individuare l’elemento caratterizzante della Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006 «in ciò che manca piuttosto che in ciò che vi si trova» (cfr. F. MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel “testo unico ambiente”*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2010, p.260).

⁸⁰⁰ Indubbiamente, uno di questi atti è rappresentato dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, con cui si è data attuazione alla direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, che fissa nuovi valori limite e obiettivi di qualità per la concentrazione di sostanze inquinanti, i quali possono essere anche più restrittivi di quelli fissati dal codice dell’ambiente, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell’aria (cfr. d.lgs. n. 152 del 2006, art. 271, comma 4). Anche il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ossia il codice della strada, può essere annoverato tra questi atti, così come, da ultimo, il decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazione dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, conosciuto anche come “Decreto clima”, che rappresenta nel contesto normativo italiano un’assoluta novità, in quanto individua misure

sindaco⁸⁰¹, l'autorità pubblica alla quale attribuire un potere interdittivo⁸⁰² o pianificatorio, volto a far venire meno quelle fonti responsabili dell'inquinamento atmosferico.

Tra gli strumenti che gli enti locali hanno a disposizione al fine di ridurre il contributo che essi stessi apportano al cambiamento climatico, una menzione particolare la meritano quelli di pianificazione urbanistica, che, sempre più orientati a perseguire finalità ambientali, divengono degli strumenti attraverso cui non solo è possibile garantire un miglioramento della qualità dell'aria all'interno dei centri urbani, fornendo una soluzione al problema dell'inquinamento atmosferico, ma anche individuare delle azioni mirate di adattamento.

In questo senso può essere letto il superamento del concetto della zona territoriale monofunzionale a favore dell'affermazione della c.d. zona mista, che diviene la misura alla quale gli enti locali hanno fatto ricorso per offrire soluzioni di medio-lungo periodo al problema della qualità dell'aria nelle aree urbane.

Nella direzione di risolvere, o quantomeno limitare, il problema dell'inquinamento atmosferico, sembravano inoltre essere orientati alcuni programmi complessi, come i PRUSST, dal momento che essi, operando nell'ambito di una strategia comunitaria indirizzata al miglioramento della qualità dell'aria su tutto il territorio dell'Unione europea ed essendo improntati al principio dello sviluppo sostenibile, avrebbero permesso all'ente locale di coniugare le esigenze connesse allo sviluppo economico con quelle legate alla tutela dell'aria⁸⁰³.

Nella prospettiva di limitare il livello di inquinamento atmosferico all'interno delle città, gli enti locali possono ricorrere a misure volte ad incentivare la creazione e la

urgenti volte a contrastare il cambiamento climatico, ma, allo stesso tempo, anche ad assicurare la concreta attuazione della direttiva 2008/50/CE.

⁸⁰¹ Cfr. d.lgs. n. 155 del 2010, art. 11, comma 3.

⁸⁰² Il d.lgs. n. 155 del 2010, all'art. 11, comma 3, riconosce al sindaco la possibilità di adottare le ordinanze di cui all'art. 50, comma 5 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, al fine di limitare la circolazione dei veicoli a motore per motivi connessi all'inquinamento atmosferico. Sul ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti, con riferimento alla materia dell'inquinamento atmosferico, cfr. TAR TOSCANA, sez. III, 23 marzo 2001, n. 616, in *Ragiusan*, 2001, p. 172, laddove si riconosce al sindaco, anche in caso di sopravvenuta entrata in vigore di normative speciali in materia di tutela dell'inquinamento atmosferico, la possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente a tutela della salute pubblica.

⁸⁰³ Questa lettura è sostenuta, in particolare, da E. STEFANONI, *La qualità dell'aria in ambiente urbano: problemi e possibili soluzioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 560-1.

promozione delle infrastrutture verdi urbane. Infatti, la diffusione di queste ultime, ad opera di una pianificazione urbanistica sempre più attenta a prevederne una presenza ampia e capillare sul territorio comunale, a differenza delle tradizionali infrastrutture grigie, garantisce non solo la conservazione della biodiversità nei contesti urbani, ma anche la messa a disposizione di servizi eco-sistemici importanti, tra cui proprio quello relativo al miglioramento della qualità dell'aria⁸⁰⁴.

È lo stesso legislatore statale a riconoscere nel patrimonio verde urbano - e non - e, in particolare, nella sua valorizzazione la misura attraverso cui è possibile dare seguito agli impegni internazionali in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, ma anche prevenire quelli che sono gli effetti nefasti prodotti dal cambiamento climatico ormai in atto⁸⁰⁵. La valorizzazione del sistema delle infrastrutture verdi urbane diviene, inoltre, una misura efficace anche per prevenire il dissesto idrogeologico e per fornire una protezione del suolo.

3. Le misure di sostegno per la lotta ai cambiamenti climatici

L'importanza del ruolo che le infrastrutture verdi svolgono nella lotta ai cambiamenti climatici è ribadita dall'articolo 6 della già citata legge 14 gennaio 2013, n. 10, allorché le regioni, le province e i comuni sono chiamati ad adottare delle misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili, a ridurre il c.d. effetto isola di calore, nonché la regolare raccolta delle acque. Per soddisfare tali finalità, dunque, non solo devono essere incrementati gli spazi verdi urbani e conservati quelli già esistenti, ma deve essere anche favorita la copertura a verde degli edifici e la realizzazione di giardini pensili, soprattutto in un'ottica di risparmio energetico⁸⁰⁶.

Al fine di garantire l'efficacia di tali misure, il legislatore statale si impegna ad incentivare l'incremento del verde urbano privato. Infatti, con la legge 27 dicembre

⁸⁰⁴ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 2013, n. 10, la valorizzazione del patrimonio verde urbano deve essere garantita anche in funzione del ruolo che esso svolge nel migliorare la qualità dell'aria.

⁸⁰⁵ Cfr. Legge n. 10 del 2013, art. 1, comma 1.

⁸⁰⁶ Cfr. Legge n. 10 del 2013, art. 6, comma 1, lett. a), b) e c). Già con il d.P.R. 2 aprile 2009, n. 59, rubricato "Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia", pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 10 giugno 2009, n. 12, all'articolo 4, comma 18, lett. c), si faceva riferimento alle c.d. coperture a verde a cui far ricorso per «contenere le oscillazioni della temperatura degli ambienti in funzione dell'andamento dell'irraggiamento solare».

2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), all'art. 1, comma 12, è stata introdotta una nuova detrazione - confermata anche con le successive leggi di bilancio⁸⁰⁷ -, in virtù della quale è possibile detrarre dall'imposta sul reddito delle persone fisiche il 36 per cento delle spese sostenute durante l'anno, fino ad un massimo di 5.000 euro, per tutti quegli interventi di sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, singole unità immobiliari, pertinenze e recinzioni, nonché per la realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili⁸⁰⁸. Si incentiva così l'acquisto e la messa a dimora di piante ed alberi, la riqualificazione dei tappeti erbosi, la creazione di coperture a verde e di giardini pensili, la realizzazione di pozzi e di impianti di irrigazione a supporto del verde, ossia quel complesso di interventi che, operati da soggetti privati, concorrono alla realizzazione di un sistema di infrastrutture verdi urbane, essenziale per garantire migliori condizioni di vivibilità all'interno delle città.

Non solo i privati ma anche gli enti locali sono chiamati a porre in essere degli interventi di valorizzazione del verde urbano per contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e), infatti, i comuni, nell'ambito della pianificazione urbanistica, sono investiti del compito di prevedere e realizzare grandi aree verdi - come i parchi urbani -, soprattutto in quelle zone dove si registra una maggiore densità edilizia. È in tali aree, infatti, che le condizioni ambientali peggiorano, dove ad un maggiore livello di inquinamento atmosferico si aggiunge il problema legato anche temperature più elevate, da cui consegue un'exasperazione dell'effetto isola di calore, e dove, inoltre, si rileva una maggiore richiesta energetica rispetto ad altre zone urbanizzate.

Tuttavia, per garantire l'effettività di tale previsione, gli enti locali non possono contare sul sostegno finanziario da parte del legislatore statale, che, anzi, non prevedendo neppure delle misure volte a premiare quei comuni che favoriscono processi di riuso e di rigenerazione del patrimonio già edificato, così da salvaguardare il suolo

⁸⁰⁷ Il legislatore, con la legge 30 dicembre 2020, n. 178, all'art. 1, comma 76, ha confermato anche per l'anno 2021 la validità della misura definita "bonus verde".

⁸⁰⁸ Sono ammesse a detrazione anche quelle spese relative ad interventi realizzati sulle parti comuni esterne dei condomini, nonché quelle legate alla progettazione e alla messa in opera connesse all'esecuzione degli interventi, mentre non sono ammesse quelle spese concernenti gli interventi di manutenzione ordinaria annuale di giardini esistenti, sia essi privati che condominiali; cfr. V. ALBERTINI, *Nuovi orizzonti per il verde urbano*, cit., pp.197-8.

naturale intorno alle aree urbane, “abbandona” gli amministratori locali nel difficile processo di bilanciamento degli interessi, da una parte quello ambientale e dall’altro quello economico.

Con l’adozione del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141⁸⁰⁹, conosciuto anche come “Decreto clima”, il legislatore riprende il tentativo di favorire la creazione di foreste urbane e periurbane, al fine di apportare dei miglioramenti ambientali, soprattutto per ciò che concerne la qualità dell’aria, all’interno dei centri urbani e negli spazi circostanti⁸¹⁰.

Rispetto a quanto detto poc’anzi, però, ai sensi dell’art. 4, comma 1, del Decreto clima, è prevista l’istituzione di un fondo destinato a finanziare un programma sperimentale per la creazione delle suddette foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane.

Sono questi ultimi enti, infatti, i destinatari della presente misura; essi sono chiamati a presentare al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare i progetti degli interventi, corredati dai programmi operativi di dettaglio con i relativi costi⁸¹¹. Per l’attribuzione delle risorse necessarie a finanziare le progettazioni presentate, il legislatore rimette ad un successivo decreto attuativo la definizione dei criteri di valutazione⁸¹².

Pur rimettendo ad un successivo atto la definizione delle modalità di progettazione degli interventi ed il riparto delle risorse, l’articolo 4, comma 2, indica alcuni dei criteri sui quali basare la selezione dei progetti presentati; tra questi, vengono citati l’impatto ambientale e sociale dei progetti stessi ed il livello di riqualificazione e della fruibilità delle aree su cui realizzare le foreste urbane e periurbane.

⁸⁰⁹ Decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, recante “Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria e proroga del termine di cui all’articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229”. Pubblicato in G.U. 13 dicembre 2019, n. 292.

⁸¹⁰ Cfr. D-l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, art. 4, comma 1.

⁸¹¹ Cfr. D-l. n. 111 del 2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 141 del 2019, art. 4, comma 3.

⁸¹² Cfr. Decreto del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare 9 ottobre 2020, recante “Modalità per la progettazione degli interventi di riforestazione di cui all’articolo 4 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141”. Pubblicato in G.U. 11 novembre 2020, n. 281.

Preme evidenziare come il legislatore abbia posto attenzione sulla condizione della fruibilità delle aree verdi urbane da parte della collettività, quasi a voler rimarcare la funzione sociale che tali luoghi sono sempre più spesso chiamati a svolgere, senza tuttavia dimenticare le loro importante funzione ambientale. Infatti, tra i criteri indicati per selezionare le progettazioni presentate, vi è anche quello relativo ai livelli di qualità dell'aria registrate nelle aree individuate, nonché quello della localizzazione degli interventi nelle zone oggetto delle procedure di infrazione comunitaria n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 e n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 per la non ottemperanza dell'Italia agli obblighi della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria.

In virtù di quest'ultimo criterio, ad essere premiate sono quelle proposte che mirano a realizzare delle importanti infrastrutture verdi urbane e periurbane in aree caratterizzate da condizioni atmosferiche gravi, responsabili di non permettere al Paese di allinearsi agli obiettivi stabiliti a livello europeo in materia ambientale.

Con circa nove mesi di ritardo rispetto a quanto previsto⁸¹³, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha adottato il decreto attuativo, con il quale si è proceduto a confermare il finanziamento del programma sperimentale per il biennio 2020-2021 per un totale di 15 milioni ogni anno e a prevedere un limite massimo per ciascun progetto presentato dalle città metropolitane, pari a 500 mila euro. Il decreto attuativo, inoltre, indica tra i requisiti di ammissibilità delle progettazioni, un impegno da parte delle città metropolitane ad assicurare un piano di manutenzione per un periodo di almeno sette anni e l'eventuale nuova messa a dimora delle alberature che non abbiano attecchito⁸¹⁴.

All'articolo 4, comma 1, vengono invece indicati quali sono i tre obiettivi principali a cui devono tendere i progetti presentati, ossia «a) tutelare la biodiversità per garantire la piena funzionalità degli ecosistemi; b) aumentare la superficie e migliorare la funzionalità ecosistemica delle infrastrutture verdi a scala territoriale del verde costruito; c) migliorare la salute e il benessere dei cittadini».

⁸¹³ Invero, dei quattordici decreti attuativi previsti dal Decreto clima, quello relativo alle modalità di progettazione degli interventi di riforestazione è uno dei tre finora adottati. È proprio il ritardo nell'adottare tutti i decreti previsti che rende ancora difficile valutare la bontà delle misure e delle azioni messe in atto dal governo per affrontare le problematiche connesse al contrasto dei cambiamenti climatici; cfr. C. BOVINO, *Decreto clima: ma è davvero il pilastro del Green New Deal?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2020, pp. 113-5.

⁸¹⁴ Cfr. Decreto 9 ottobre 2020, art. 4, comma 2, lett. a), punto ii), e lett. n).

Considerato nel suo complesso, il Decreto clima conferma l'impegno dell'Italia nella lotta ai cambiamenti climatici, in un quadro condiviso con l'Unione europea, e, in particolare, alla luce di quanto previsto dall'art. 4, comma 1, evidenzia l'importanza di investire nella creazione delle infrastrutture verdi urbane per il raggiungimento di tali obiettivi.

È tuttavia interessante riportare l'attenzione sulla posizione assunta dal legislatore nazionale nei confronti degli enti locali, riconosciuti quali soggetti che attraverso il ricorso al potere pianificatorio devono promuovere la creazione delle infrastrutture verdi urbane al fine di contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici, ma che non vengono adeguatamente sostenuti, tanto dal punto di vista tecnico quanto per quello economico e finanziario.

Al contrario, è alle Città metropolitane che il legislatore statale si rivolge per perseguire obiettivi ambientali, o adeguare questi ultimi a quanto stabilito dal quadro normativo europeo in materia di inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici.

4. Dal *Green Deal* europeo al programma *Next Generation EU*

È agli anni Settanta del secolo scorso che può essere fatta risalire l'attenzione della allora Comunità europea ai problemi legati al clima e, più specificatamente, al tema dell'inquinamento atmosferico, allorché con l'adozione della direttiva 70/220/Cee del 20 marzo 1970, furono adottate delle prime misure volte a limitare l'inquinamento prodotto dai veicoli a motore.

Tale interesse non è venuto meno con il trascorrere degli anni⁸¹⁵, anzi, le politiche europee in materia di lotta all'inquinamento atmosferico e ai cambiamenti climatici ne sono uscite particolarmente rafforzate, anche in un contesto di crisi sanitaria, com'è quello attuale.

⁸¹⁵ Dei primi anni Novanta è la direttiva in materia di qualità dell'aria ambiente; cfr. Consiglio, Direttiva 96/62/CE del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente. Mentre è con l'adozione della direttiva 2003/87/Ce del 13 ottobre 2003, che l'Unione europea ha istituito e dato avvio ad un proprio sistema interno di scambio di quote di emissione, l'*Emission Trading Scheme*, previsto anche dal Protocollo di Kyoto ma al momento dell'adozione della direttiva non ancora attuato, il quale ha come obiettivo quello di ridurre le emissioni ad effetto serra in modo economicamente efficiente mediante l'istituzione di un mercato di permessi di emissione.

Prima dell'acuirsi della crisi pandemica, il 12 dicembre 2019, la Commissione europea, guidata dalla neoeletta presidente Ursula Von der Leyen, ha presentato una nuova strategia volta a definire un quadro di riferimento per le successive azioni da mettere in atto per affrontare la lotta ai cambiamenti climatici⁸¹⁶. Con il *Green Deal* europeo, l'obiettivo che si mira a perseguire è quello di trasformare l'Unione europea in una società giusta, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni attuali ma anche di quelle future.

Tale strategia, inoltre, mira a rendere sostenibile l'economia dell'Unione, la cui crescita continuerà ad essere garantita ma essa dovrà essere dissociata dall'uso delle risorse. Presentando la nuova strategia, l'Unione europea, infatti, si impegna a raggiungere, entro il 2050, la neutralità climatica, ossia a divenire un'economia in grado di non generare emissioni nette di gas ad effetto serra.

Al fine di rendere giuridicamente vincolante tale ambizioso obiettivo, nei primi giorni di marzo 2020, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa⁸¹⁷ il cui fine è proprio quello di istituire un quadro normativo di riferimento per il conseguimento della neutralità climatica. Pertanto, il 21 aprile 2021, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno concluso un accordo provvisorio, ai sensi del quale sono stati individuati alcuni elementi che saranno contenuti nella legge sul clima.

In virtù dell'accordo, con la futura normativa si stabilirà non solo l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, ma anche un altro ambizioso *goal* di medio termine, ossia la riduzione, entro il 2030, delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto al 1990. L'impegno a perseguire tali obiettivi viene rimarcato dallo stesso accordo, laddove si evince che la futura normativa sul clima dovrà garantire, da una parte, una forte coerenza tra le politiche dell'Unione ed il fine della neutralità climatica e, dall'altra, l'avvio di un dialogo con i vari settori per

⁸¹⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il Green Deal europeo"*, COM(2019) 640 definitivo, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

⁸¹⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999, Legge europea sul clima*, COM(2020) 80 definitivo, Bruxelles, 4 marzo 2020.

elaborare tabelle di marcia settoriali che indichino il percorso verso la neutralità climatica nei diversi comparti dell'economia⁸¹⁸.

L'impegno concreto dell'Unione europea nella lotta ai cambiamenti climatici non si rileva soltanto in ordine all'iniziativa di dotarsi di strumenti giuridicamente vincolanti, ma si evince anche nell'immediata messa a disposizione di ingenti somme di finanziamento, che dovranno sostenere gli elevati costi richiesti dalla transizione climatica.

Per perseguire l'obiettivo della neutralità climatica, la Commissione europea ha presentato un Piano di investimenti⁸¹⁹, volto, principalmente, a mobilitare i fondi messi a disposizione dall'UE, ma anche a creare un contesto favorevole, in grado di agevolare - e stimolare - gli investimenti pubblici e privati necessari per la causa climatica.

Inoltre, poiché la transizione climatica mira ad essere inclusiva, cioè a non lasciare nessuno indietro in questo processo, accanto al Piano per gli investimenti, la Commissione ha previsto anche l'introduzione di un meccanismo per una transizione giusta⁸²⁰. In particolare, con la previsione del Fondo per una transizione giusta, l'Unione europea si impegna a sostenere quelle regioni e quei settori maggiormente colpiti dalla transizione, a causa della loro dipendenza da fonti fossili o da processi ad alta intensità di carbonio⁸²¹.

⁸¹⁸ Con l'accordo provvisorio, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno inoltre previsto la necessità di: prevedere delle disposizioni più rigorose sull'adattamento ai cambiamenti climatici; rafforzare il pozzo di assorbimento del carbonio dell'Unione europea attraverso l'adozione di un regolamento LULUCF più ambizioso; definire l'obiettivo climatico per il 2040; istituire un comitato scientifico consultivo europeo sui cambiamenti climatici, chiamato a formulare dei pareri scientifici indipendenti.

⁸¹⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile – Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM(2020) 21 definitivo, Bruxelles, 14 gennaio 2020.

⁸²⁰ Il meccanismo per una transizione giusta si compone di tre strumenti: il Fondo per una transizione giusta (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il fondo per una transizione giusta*, COM(2020) 22 definitivo, Bruxelles, 14 gennaio 2020); un sistema specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU; e, infine, uno strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, sostenuto dal bilancio dell'UE.

⁸²¹ Sull'importanza di tenere in considerazione gli effetti che le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici potrebbero avere sul livello di benessere di alcuni settori economici o, in generale, su gruppi sociali vulnerabili, cfr. S. VILLANI, *Spunti per un nuovo approccio ai problemi dello sviluppo sostenibile e della tassazione nell'era del Covid-19*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 4/2020, pp. 1-46.

L'attenzione dell'Unione europea nei confronti della lotta ai cambiamenti climatici non è venuta meno neppure in un contesto caratterizzato dalla gravissima emergenza sanitaria, dovuta alla pandemia da Coronavirus.

Anche se durante i mesi di *lockdown* totale, il valore delle emissioni di gas ad effetto serra è fortemente diminuito⁸²², al fine di non vanificare gli sforzi finora compiuti nella lotta ai cambiamenti climatici, nello stanziare i finanziamenti per il bilancio 2021-2027 e quelli per sostenere le misure del fondo *Next Generation* EU contro l'impatto del Covid-19, è stato stabilito che almeno il 30 per cento di tali stanziamenti siano dedicati a raggiungere gli obiettivi climatici, definiti con la strategia del *Green Deal* europeo.

4.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Per dare attuazione al Programma *Next Generation* EU e, dunque, gestire le ingenti risorse messe a disposizione dell'Unione europea per far fronte agli effetti provocati dalla crisi pandemica sul sistema sociale ed economico, ogni Stato membro è stato chiamato ad elaborare un proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di seguito PNRR, ed inviarlo alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021⁸²³.

Attraverso l'elaborazione del PNRR⁸²⁴, l'Italia mira a divenire un Paese più competitivo, capace di attrarre maggiori investimenti, ma anche più verde e protagonista nel perseguire gli obiettivi indicati con il *Green Deal* europeo, nonché più coeso, ossia in grado di ridurre i divari presenti all'interno della società e tra i territori.

⁸²² Una diminuzione delle emissioni di gas serra si è registrata in occasione di ogni crisi economica e finanziaria. L'aspetto preoccupante, che si mira ad evitare, è che, nella fase successiva di ripresa economica, il valore delle emissioni riprende a crescere, superando anche i livelli registrati nella fase pre-crisi.

⁸²³ La Commissione europea avrà a disposizione otto settimane per valutare i PNRR di ciascun Paese membro; il Consiglio europeo, ottenuta l'approvazione della Commissione, avrà a disposizione fino a quattro settimane per fornire la sua decisione finale e rendere disponibili le risorse finanziarie entro la fine dell'estate. Per l'Italia, si parla di circa 200 miliardi di euro di finanziamenti da allocare nelle missioni individuate nel PNRR.

⁸²⁴ In questa sede si fa riferimento al nuovo PNRR trasmesso alla Commissione europea in data 26 aprile 2021. Allo stesso tempo, però, si faranno dei rinvii anche alla bozza di PNRR approvata dal Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021. Per completezza, in precedenza, il governo Conte-*bis* aveva adottato un'ulteriore bozza di Piano, nel dicembre 2020, mentre il 9 settembre 2020, lo stesso esecutivo aveva elaborato e approvato le Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, necessarie per dare avvio ad una approfondita interlocuzione tra il Parlamento italiano e la Commissione europea.

Il PNRR si pone in continuità con altri Piani elaborati a livello statale⁸²⁵, tra tutti con il Piano Nazionale di Rilancio, con il quale condivide le tre linee strategiche intorno alle quali indirizzare i vari progetti promossi, che sono: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; e, infine, inclusione sociale.

Questi tre assi strategici, seppur distinti, sono tra loro fortemente dipendenti, dal momento che sarebbe impensabile dare avvio ad una transizione verde se, contemporaneamente, non si è intervenuti al fine di creare un clima più competitivo, capace di convincere gli operatori economici ad investire, ad esempio, nel settore energetico ovvero in quello della mobilità sostenibile, e ciò è possibile soltanto attraverso una digitalizzazione ed innovazione dei processi produttivi e dei servizi, soprattutto quelli relativi la burocrazia. Allo stesso tempo, affinché si possa parlare di un Paese effettivamente sostenibile, devono essere promossi progetti volti a ridurre le disuguaglianze, fintanto da eliminarle, presenti all'interno della società, di genere e tra le regioni del Sud e del Nord Italia.

Il PNRR, così come elaborato, si articola in progetti di investimento e in riforme, queste ultime necessarie non solo per rendere possibile l'attuazione dei primi, ma anche fondamentali per superare le patologiche debolezze che interessano da tempo il Paese.

Tanto le riforme quanto i progetti di investimento sono organizzati in sei missioni, che a loro volta raggruppano sedici componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di governo. Più nel dettaglio, le sei missioni sono: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute.

Dal punto di vista formale, il nuovo PNRR non ha subito delle modifiche sostanziali; rispetto alla bozza di Piano approvata nel gennaio del 2021, tuttavia, è stata definita con maggiore chiarezza la *governance*. Infatti, con l'adozione del decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, rubricato "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e

⁸²⁵ Oltre al Piano Nazionale di Rilancio, definito a giugno 2020, alla luce delle raccomandazioni del "Comitato Colao" e delle indicazioni provenienti dalle imprese italiane, dalle organizzazioni sindacali e della società civile, il PNRR si pone in linea anche con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC), tuttavia, ancora non validato dalla Commissione europea e diffuso.

snellimento delle procedure”, per quanto qui di interesse, si individuano le strutture deputate al controllo, all’attuazione, nonché al monitoraggio del PNRR, specificandone i compiti e le funzioni.

In particolare, presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze è prevista l’istituzione di un Servizio centrale per il PNRR⁸²⁶, che, oltre a rappresentare il punto di contatto con la Commissione europea, monitora e controlla l’attuazione del Piano stesso. Se a tale struttura si riconosce una funzione più operativa, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, invece, è istituita una Cabina di regia, ossia «un organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR»⁸²⁷, alla quale partecipano tutti i ministri competenti e i rappresentanti dei soggetti attuatori. Infatti, mentre il Servizio centrale per il PNRR e la Cabina di regia svolgono una funzione di indirizzo politico e di controllo, quella di “attuazione” è rimessa ai singoli ministeri e agli enti territoriali e locali.

Per ciò che concerne la responsabilità primaria sui progetti individuati, questa rimane dei singoli ministeri, i quali sono chiamati a lavorare congiuntamente laddove la trasversalità degli obiettivi e degli interventi lo richieda. Al Servizio centrale per il PNRR, pertanto, si riconosce un ruolo di coordinamento e di supporto a tutti gli altri ministeri impegnati nella stesura dei progetti, al fine di assicurare che la definizione degli stessi avvenga nel rispetto delle linee guida europee e che siano effettivamente realizzabili, entro il 2026. Infatti, ciò che il neo Ministro dell’Economia e delle Finanze ha ribadito nel proprio discorso di fronte al Parlamento⁸²⁸, lo scorso 8 marzo 2021, è che i progetti proposti dovranno essere contraddistinti da tre caratteristiche fondamentali, ossia: realizzabilità; *accountability*; monitorabilità.

Nel compito di coordinamento e supporto, il Ministero dell’Economia e delle Finanze si avvale, secondo una logica di competenza orizzontale, anche dell’intervento di altri

⁸²⁶ Cfr. D.l. n. 77 del 2021, art. 6.

⁸²⁷ D.l. n. 77 del 2021, articolo 1, comma 4, lett. a).

⁸²⁸ Audizione dell’On. Daniela Franco presso le Commissioni congiunte 5°, 6° e 14° del Senato della Repubblica e V, VI e XIV della Camera dei deputati, dell’8 marzo 2021. Il testo della Memoria del Ministro dell’Economia e delle Finanze è reperibile al seguente indirizzo <http://www.regioni.it/news/2021/03/09/memoria-del-ministro-delleconomia-e-delle-finanze-daniele-franco-in-audizione-sul-pnrr-8-marzo-2021-630657/>.

soggetti, in particolare, del Comitato interministeriale per la transizione digitale e del Comitato interministeriale per la transizione ecologica⁸²⁹.

In questo modello organizzativo, inoltre, non viene dimenticato l'importante ruolo riconosciuto ai territori, chiamati a selezionare quei progetti in grado di soddisfare maggiormente i bisogni dei cittadini e delle imprese. Per questo motivo, si prevede un'interlocuzione costante con il Servizio centrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché la possibilità di partecipare alla Cabina di regia.

In definitiva, con l'adozione del d.l. n. 77 del 2021, è possibile cogliere come la *governance* del PNRR sia stata accentrata sulle strutture individuate presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri, allorché si riconosce a queste ultime anche un potere sostitutivo in caso di inadempienza da parte dei soggetti attuatori⁸³⁰.

Tornando alle missioni che il PNRR individua, preme, in questa sede, porre attenzione al ruolo che viene riconosciuto al verde urbano nel perseguimento degli obiettivi ivi definiti.

In generale, l'Unione europea ha stabilito che al contrasto al cambiamento climatico debba essere destinato almeno il 30 per cento delle risorse stanziare con il programma *Next Generation EU*⁸³¹; ciò si traduce in potenziali maggiori finanziamenti che gli Stati hanno a disposizione per sostenere interventi volti a promuovere una più ampia diffusione delle infrastrutture verdi urbane, data l'importanza che ad esse viene riconosciuta, soprattutto, in funzione di assorbimento delle emissioni climalteranti.

Ed infatti, nella versione del PNRR attualmente al vaglio della Commissione europea non mancano dei riferimenti⁸³² alla necessità di aumentare, nonché creare *ex novo* le infrastrutture verdi urbane per ridurre i problemi legati all'inquinamento atmosferico e

⁸²⁹ Cfr. D.l. n. 77 del 2021, art. 2, comma 4.

⁸³⁰ Cfr. D.l. n. 77 del 2021, articolo 12.

⁸³¹ Agli interventi relativi la transizione ecologica è destinata una quota non inferiore del 37 per cento del totale degli stanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), mentre a quelli relativi la transizione digitale una quota non inferiore al 20 per cento.

⁸³² In particolare, si fa riferimento alla componente 4.3 della seconda Missione, rubricata come "Salvaguardare la qualità dell'aria e della biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine", che prevede un investimento, il 3.1, volto a tutelare e valorizzare il verde urbano ed extraurbano. In generale, la componente 4, rubricata "Tutela del territorio e della risorsa idrica", contiene misure atte a raggiungere e superare gli obiettivi definiti a livello europeo, come la riduzione delle emissioni di CO₂ di almeno il 51 per cento rispetto il 1990, entro il 2030.

agli impatti del cambiamento climatico, migliorando, al contempo, la qualità della vita e del benessere dei cittadini⁸³³.

Invero, rispetto alla precedente bozza del PNRR, che in più punti⁸³⁴ faceva riferimento alla necessità di aumentare le infrastrutture verdi urbane così da poter effettivamente ridurre la quantità di emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera e porre il Paese sulla giusta strada verso il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, nel nuovo Piano la creazione di nuove foreste urbane per il perseguimento di tali fini non sembra essere una misura alla quale possono far ricorso la generalità degli enti territoriali, dal momento che è nelle sole Città metropolitane che si individuano i soggetti ai quali principalmente si rivolge l'azione di piantumazione di almeno 6,6 milioni di alberi.

Con tale decisione, il legislatore nazionale conferma la propria posizione, assunta anche nella definizione di precedenti politiche pubbliche⁸³⁵, che riconosce le Città metropolitane come soggetti privilegiati ai quali destinare le risorse finanziarie per la creazione delle foreste urbane e periurbane, al fine di ridurre i problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici, nonché alla perdita di biodiversità.

Se il destino del PNRR è ancora incerto, una considerazione può essere comunque avanzata nei confronti dell'importanza che le infrastrutture verdi urbane stanno sempre più assumendo nelle agende politiche nazionali⁸³⁶, che, se da una parte, ci si augura, si

⁸³³ Nelle Linee guida adottate a settembre 2020, si fa un esplicito riferimento all'importanza di adottare piani per il miglioramento della qualità dell'aria e per la forestazione urbana, nell'ottica di una transizione ecologica, ma anche per il loro impatto sulla qualità della vita dei cittadini. Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - #NextGenerationItalia*, 15 settembre 2020, p. 20, il documento è consultabile al seguente link <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

⁸³⁴ Al verde e alla necessità di rinverdire e riqualificare il contesto urbano attraverso la piantumazione arborea, così da aumentare l'assorbimento di anidride carbonica, nel PNRR di gennaio 2021 si fa riferimento nell'ambito della prima Missione (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), in particolare nella terza componente "Turismo e Cultura 4.0"; nell'ambito della seconda Missione (Rivoluzione verde e transizione ecologica).

⁸³⁵ Si fa riferimento soprattutto a quanto previsto all'articolo 4 del d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141.

⁸³⁶ Nel Piano Nazionale di Rilancio, in particolare, nell'ambito del macro-settore "Infrastrutture e ambiente", considerato quale volano del rilancio, viene individuata un'iniziativa, rubricata "Verde e dissesto idrogeologico", che individua tra le azioni principali l'adozione da parte dei comuni di un "Piano comunale del verde urbano", avente quale finalità quella di de-asfaltare le superfici che possono tornare permeabili, così da creare aree più vaste per la proliferazione del verde. Sempre nell'ambito di questa iniziativa, al fine di definire un piano di investimenti finalizzato ad aumentare e preservare le aree verdi,

possa tradurre in maggiori finanziamenti a favore delle amministrazioni locali che si impegnano a promuovere la loro diffusione sul proprio territorio; dall'altra parte evidenzia come esse siano degli elementi in grado di svolgere importanti servizi ecosistemici ambientali, ma anche dei beni la cui gestione è essenziale per diffondere lo sviluppo sostenibile a livello territoriale, per accompagnare il risanamento delle aree urbane e la ripresa delle aree interne, nonché per realizzare una maggiore inclusione sociale⁸³⁷.

4.2. L'integrazione delle questioni ambientali nelle politiche energetiche europee

Uno dei settori considerati chiave dal *Green Deal* europeo, ma anche dallo stesso PNRR italiano, per il perseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica è quello dell'energia⁸³⁸.

Responsabile di produrre la maggior parte delle emissioni di gas serra, circa il 75 per cento, il settore energetico è quello che più di qualsiasi altro ambito contribuisce all'inquinamento atmosferico⁸³⁹. Il motivo di questo triste primato è da individuarsi principalmente nel largo impiego delle fonti fossili nei processi produttivi di questo bene. Infatti, nonostante le diverse indicazioni volte a sollecitare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili⁸⁴⁰, l'impiego di quelle fossili è ancora ampiamente diffuso in gran parte dei Paesi dell'Unione europea.

il territorio e gli ecosistemi nazionali, oltre a rendere prioritari i finanziamenti per le infrastrutture verdi e blu, l'autorità pubblica si deve impegnare ad incentivare i privati nel dare sostegno alle municipalità nei compiti di tracciamento del verde urbano e messa a dimora dell'albero per ogni nuovo nato (o adottato). Tutte le schede di lavoro relative alle singole iniziative che concorrono a definire la "Strategia per il rilancio dell'Italia 2020-2022" sono consultabili al seguente indirizzo <https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2020/cronaca/schede-lavoro.pdf>.

⁸³⁷ Si fa riferimento soprattutto alla quinta Missione (Inclusione e coesione), componente "Sport e inclusione sociale", laddove, in particolare l'investimento 3.1 «è finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzione alle persone svantaggiate».

⁸³⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il Green Deal europeo"*, COM(2019) 640, cit., paragrafo 2.1.2.

⁸³⁹ Il settore energetico precede settori importanti come quello dei trasporti, delle attività industriali e di quelle domestiche, nonché il settore dell'agricoltura e quello dei rifiuti.

⁸⁴⁰ Cfr. Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno

Invero, l'importanza strategica riconosciuta a questo settore da parte del *Green Deal* europeo, nel perseguimento della transizione climatica, si pone in continuità con il percorso tracciato dalle diverse politiche europee adottate nell'ambito energetico⁸⁴¹.

È soprattutto a partire dall'adozione del c.d. Secondo pacchetto energia⁸⁴² che il legislatore europeo ha iniziato a manifestare una sempre più crescente attenzione al profilo ambientale, iniziando a prevedere delle misure nel settore energetico che andassero nella direzione di ridurre le emissioni inquinanti e di promuovere una maggiore efficienza energetica, favorendo così un maggiore ricorso alle fonti rinnovabili.

L'urgenza di limitare e di contrastare gli effetti dovuto dal cambiamento climatico è alla base della decisione che ha spinto il legislatore europeo ad adottare, nel novembre 2016, un pacchetto di otto misure, il c.d. *Winter Package*⁸⁴³, in cui le esigenze ambientali si saldano all'interno delle politiche energetiche come mai prima di allora⁸⁴⁴.

dell'elettricità, che all'art. 3, comma 4, punto 2, stabiliva che entro il 2010, il 22,1 per cento dell'energia totale consumata dagli Stati membri fosse prodotta da fonti rinnovabili.

⁸⁴¹ Per una trattazione puntuale delle diverse tappe realizzate dal legislatore europeo in materia di politiche energetiche si veda V.M. SBRESCIA, *Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 819-64.

⁸⁴² Componevano il c.d. Secondo Pacchetto energia la direttiva 2003/54/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/Ce, e la direttiva 2003/55/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/Ce. Con l'adozione della direttiva 2003/54/Ce, il legislatore ha proceduto a fissare precise disposizioni circa la generazione, la trasmissione, la distribuzione e l'erogazione di servizi di energia elettrica, manifestando un certo *favor* nei confronti dell'impiego delle fonti rinnovabili.

⁸⁴³ Il *Winter Package*, o *Clean Energy for all Europeans*, include direttiva 2018/844/Ue del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/Ue sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/Ue sull'efficienza energetica; direttiva 2018/2001/Ue dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; direttiva 2018/2002/Ue dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/Ue sull'efficienza energetica; regolamento 2018/1999/Ue dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; direttiva 2019/944/Ue del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; regolamento 2019/941/Ue del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica; regolamento 2019/942/Ue del 5 giugno 2019 relativo all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Acer); regolamento 2019/943/Ue del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica.

⁸⁴⁴ Cfr. V.M. SBRESCIA, *Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 848-52, laddove si individua nell'adozione del *Winter Package* l'introduzione di strumenti idonei a coniugare le esigenze ambientali con quelle del settore energetico. Critica nei confronti di questo pacchetto di misure L. AMMANNATI, *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2/2018, pp. 91-5 in quanto l'approccio proposto dalla Commissione Europea alle politiche per efficienza energetica, fonti rinnovabili

Il *Winter Package* si caratterizza non solo per riconoscere alle energie rinnovabili una maggiore centralità nella definizione di una strategia ambientale sostenibile, ma anche per aver incluso nel più ampio contesto di ridefinizione del settore energetico misure in materia di efficienza energetica, considerate di prioritaria importanza per soddisfare gli obiettivi fissati nel Quadro per il clima e l'energia 2030.

5. Il sostegno del legislatore europeo agli enti locali nella lotta ai cambiamenti climatici

Il complesso quadro legislativo che disciplina il settore energetico, al fine di renderlo più sostenibile, non solo permette di osservare come il cambiamento climatico sia un problema da affrontare con politiche di tipo olistico, ma offre anche l'opportunità di osservare come il legislatore europeo consideri utile, se non addirittura fondamentale, l'azione degli enti locali all'interno di questa politica integrata per il perseguimento degli obiettivi prefissati. In altri termini, è in riferimento all'attuazione delle politiche energetiche europee che si può osservare come ai governi locali viene riconosciuto un ruolo prioritario nella lotta ai cambiamenti climatici⁸⁴⁵.

Tale riconoscimento si coglie anche in seno alle più recenti misure contenute nel *Winter Package*. In particolare, con la direttiva 2018/844/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, in materia di prestazione energetica nell'edilizia e sull'efficienza energetica, il legislatore europeo se, da una parte, prevede alcuni obblighi in capo agli Stati, come la necessità di prevedere delle strategie nazionali di ristrutturazione degli immobili ovvero l'introduzione di misure di sostegno allo sviluppo di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici; dall'altra parte, prevedendo l'obbligo di migliorare la prestazione energetica di edifici nuovi ed esistenti, sembrerebbe rivolgersi direttamente agli enti locali, che possono disciplinare l'attività edilizia con strumenti di propria competenza, come il Regolamento edilizio comunale.

e riduzione delle emissioni di gas serra, elimina molti vincoli per gli Stati membri, rendendo difficile una convergenza tra scelte nazionali e obiettivi dell'Unione.

⁸⁴⁵ Concorde con questa affermazione parte della dottrina; cfr. L. AMMANNATI, *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2013, pp. 6-7; G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi*, 8/2019, pp. 14-20; F. GIGLIONI, *Le città e l'inquinamento atmosferico nel diritto europeo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2019, pp. 453-4.

E nell'ottica di migliorare la prestazione energetica degli edifici, una misura efficace alla quale gli enti locali possono fare ricorso è rappresentata dall'impiego delle infrastrutture verdi⁸⁴⁶, in particolare tetti e pareti verdi, che, garantendo un isolamento e ombreggiamento degli edifici, contribuiscono a ridurre la domanda di energia, dal momento che viene limitata la necessità di riscaldare e rinfrescare gli edifici.

Ma, come si anticipava poc'anzi, il riconoscimento degli enti locali quali soggetti a cui direttamente deputare il compito di attuare il diritto europeo, da parte della direttiva 2018/844/Ue, è solo uno degli ultimi tasselli di un percorso compiuto dall'Unione europea «verso la “liberazione” delle autonomie locali»⁸⁴⁷.

Questo “percorso”, che ha subito l'influenza di esperienze risalenti e nate in seno al Consiglio d'Europa⁸⁴⁸, prende avvio in concomitanza con l'ampliamento delle competenze attribuite in capo alla allora Comunità europea.

Fin da subito, infatti, è stata chiara per il legislatore europeo l'importanza del ruolo svolto dalle autonomie territoriali e locali nel garantire la corretta applicazione del diritto europeo all'interno dei territori nazionali. Pertanto, al fine di agevolare questi livelli di governo infrastatali ad assolvere correttamente al compito ad essi demandato, è stato previsto un loro coinvolgimento anche nella fase di definizione degli atti comunitari aventi un impatto sul territorio e sulle città. Attraverso l'istituzione del Comitato delle Regioni⁸⁴⁹, pertanto, le realtà territoriali e locali possono partecipare alla

⁸⁴⁶ È la stessa direttiva 2018/844/Ue, considerando 17, ad indicare i benefici in termini di efficienza energetica prodotti dall'impiego delle infrastrutture verdi nell'edilizia.

⁸⁴⁷ In questi termini si esprime F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 184.

⁸⁴⁸ La prima valorizzazione degli enti locali si è avuta con l'istituzione della Conferenza Permanente dei Poteri Regionali e Locali dell'Europa (CPPRLE), finalizzata a rappresentare nell'ambito del Consiglio d'Europa gli interessi e le esigenze regionali e locali. Tale Conferenza si è fatta promotrice di una concezione della democrazia quale partecipazione effettiva dei cittadini alla gestione della *res publica*. Altra importante esperienza nata in seno al Consiglio d'Europa è la Carta Europea delle Autonomie Locali, in virtù della quale gli enti più vicini ai cittadini vengono intesi anche quali primi garanti dei principi di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali della persona. Sull'argomento si rimanda a T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 1-12; G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia dell'ordinamento locale italiano*, cit., pp. 645-76.

⁸⁴⁹ Istituito con il Trattato di Maastricht e oggi previsto dall'art. 13, par. 4, TUE, il Comitato delle regioni è un organo ausiliario consultivo che contribuisce a segnare il passaggio da un regionalismo funzionalista delle Comunità europea ad un regionalismo funzionale; cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 259; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 3° ed., Bari, Cacucci editore, 2013, pp. 193-6.

definizione del diritto comunitario, portando direttamente in sede di discussione i propri bisogni, senza l'intermediazione della figura dello Stato di appartenenza⁸⁵⁰.

Tuttavia, il percorso di liberazione delle autonomie locali favorito dall'ordinamento europeo non si esprime solo nell'istituzione di un organo di rappresentanza dei livelli di governo infrastatali, ma anche nel sostenere l'azione degli enti comunali che, autonomamente, decidono di assumere direttamente degli impegni - talvolta anche più ambiziosi di quelli assunti dagli Stati -, per dare attuazione agli obiettivi stabiliti dal diritto europeo.

In quest'ultimo senso va l'iniziativa del Patto dei sindaci⁸⁵¹, un'esperienza che, coinvolgendo ad oggi più di settemila realtà locali europee, impegna direttamente le città a scambiarsi ed applicare le migliori pratiche al fine di aumentare significativamente l'efficienza energetica nelle aree urbane.

5.1. Il Patto dei sindaci: dalle politiche di mitigazione a quelle di adattamento

Il 29 gennaio 2008, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa del Patto dei sindaci, un'azione prioritaria prevista dal Piano di Azione dell'Unione europea per l'efficienza energetica «Realizzare le potenzialità»⁸⁵², in virtù della quale i Primi cittadini delle città firmatarie si impegnavano a ridurre le emissioni di anidride carbonica nelle rispettive città di oltre il 20 per cento. Aderendo a tale iniziativa, pertanto, i sindaci assumevano obiettivi più ambiziosi di quelli fissati per l'Unione europea⁸⁵³.

⁸⁵⁰ La partecipazione delle regioni e province autonome alla formazione del diritto dell'Unione, così come l'attuazione di quest'ultimo, è disciplinata in termini puntuali dalla legislazione nazionale. Per l'evoluzione normativa nazionale in materia di partecipazione degli enti infrastatali alla fase ascendente e discendente del diritto europeo, cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, op. cit., pp. 261-9; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, pp. 1-19.

⁸⁵¹ Cfr. S. PICCHIOLUTTO, *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, pp. 457-65; F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, pp. 787-9; L. AMMANNATI, *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, cit., p. 7; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2015, pp. 1274, 1278-80.

⁸⁵² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione "Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità"*, COM(2006) 545 definitivo, Bruxelles, 19 ottobre 2006.

⁸⁵³ L'Unione europea ha adottato il 9 marzo 2007 il documento «Energia per un mondo che cambia», con il quale si impegnavano a ridurre le proprie emissioni di anidride carbonica del 20 per cento entro il 2020,

È nel Piano di Azione per l'energia sostenibile, di seguito PAES, che le città europee, responsabili di produrre oltre il 50 per cento delle emissioni di gas serra derivanti dall'uso dell'energia, individuano lo strumento attraverso cui perseguire l'obiettivo prefissato. L'elaborazione del Piano, la cui adozione deve avere luogo entro un anno dalla formale ratifica al Patto dei sindaci, è effettuata tenendo conto base delle informazioni contenute in un atto prodromico conoscitivo, ossia l'inventario base delle emissioni (*baseline*).

La mancata approvazione del PAES entro i tempi previsti, ovvero la sua mancata o insufficiente applicazione, con il conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, determinano le condizioni per escludere le città dal Patto dei sindaci. Sul rispetto degli impegni assunti direttamente dalle autorità locali, vigila la stessa Commissione europea, che può escludere dalla presente iniziativa anche quelle città che per ben due volte consecutivamente hanno mancato di rendicontare le proprie attività. Infatti, aderendo al Patto dei sindaci, i governi locali si impegnano a presentare, su base biennale, un Rapporto sull'attuazione del PAES, includendovi le attività di monitoraggio e di verifica.

Ma l'iniziativa ha anche quale obiettivo quello di stimolare la creazione di un *network* delle città europee, connesse tra loro e spinte a condividere le conoscenze acquisite e le azioni attuate. Per questo, l'adesione al Patto impegna le autorità locali a partecipare attivamente alla Conferenza annuale UE dei Sindaci per un'Energia Sostenibile in Europa, ovvero ad organizzare, anche con il supporto della Commissione europea, eventi specifici per far conoscere ad un pubblico sempre più ampio l'iniziativa. Infatti, è anche nel coinvolgimento della società civile che le autorità locali devono adoperarsi, in quanto soltanto una condivisione degli intenti con questo importante attore può garantire maggiori possibilità di perseguire gli obiettivi prefissati⁸⁵⁴.

Il successo dell'iniziativa è stato immediato, tanto che la Commissione europea ha lanciato, nel 2014, un'iniziativa "gemella" (c.d. *Mayors Adapt*), che, basandosi sugli stessi principi che avevano ispirato l'esperienza del Patto dei sindaci, questa volta invitava gli enti locali a dimostrare il proprio impegno nel processo di adattamento al

aumentando allo stesso tempo del 20 per cento il livello di efficienza energetica e del 20 per cento la quota di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile sul totale del mix energetico.

⁸⁵⁴ Cfr. S. PICCHIOLUTTO, *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, cit., p. 458.

cambiamento climatico⁸⁵⁵. Questo impegno, in particolare, doveva tradursi nell'elaborazione e definizione di un Piano di adattamento ai cambiamenti climatici (PACC).

È solo un anno più tardi, il 15 ottobre 2015, che la stessa Commissione decide di unire le iniziative del Patto dei sindaci e del *Mayors Adapt*, dando vita al Patto dei sindaci per il clima e l'energia. Tale iniziativa, prendendo atto che il cambiamento climatico è già in corso e che la sola riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra non basta a frenare tale fenomeno né a rendere più sane e vivibili le città, impegna le autorità locali aderenti a ridurre anche la vulnerabilità dei propri territori. In altri termini, con l'adesione al Patto dei sindaci per il clima e l'energia, le città europee si impegnano ad attuare, accanto a misure di mitigazione, anche quelle di adattamento, la cui applicazione permetta di costruire infrastrutture e comunità inclusive, resilienti ai cambiamenti climatici ed a alta efficienza energetica.

Pertanto, alla luce del nuovo accordo, le città firmatarie si impegnano, attraverso l'adozione di un nuovo strumento, il Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC), a ridurre le emissioni di anidride carbonica e di altri gas ad effetto serra di almeno il 40 per cento entro il 2030⁸⁵⁶, mediante una maggiore efficienza energetica ed un più ampio impiego di fonti di energia rinnovabili, accrescendo, al contempo, la resilienza dei territori, ossia attuando delle azioni volte ad anticipare le conseguenze nefaste del cambiamento climatico, a prevenire o minimizzare i potenziali danni, o, addirittura, a valorizzare le opportunità che da questo fenomeno potrebbero scaturire.

⁸⁵⁵ Già nel 2007, la Commissione europea aveva pubblicato un Libro verde sull'adattamento ai cambiamenti climatici (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2007) 354 definitivo, Bruxelles, 27 giugno 2007), con il quale se da una parte evidenziava la necessità di agire al fine di permettere agli Stati membri di adattarsi agli impatti dovuti al riscaldamento globale, dall'altra si sottolineava la necessità di integrare la dimensione dell'adattamento ai cambiamenti climatici anche alle altre politiche comunitarie; cfr. L. ECCHER, *Il «Libro verde» della Commissione europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, pp. 933-7.

⁸⁵⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, COM(2014) 15 definitivo, Bruxelles, 22 gennaio 2014. L'atto fissa i nuovi obiettivi in materia di clima ed energia, stabilendo una riduzione di almeno il 40 per cento delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra, almeno il 27 per cento dell'energia consumata dall'Unione deve provenire da fonti rinnovabili e, infine, deve essere conseguito un miglioramento dell'efficienza energetica non inferiore al 27 per cento.

Nel 2016, l'esperienza del Patto dei sindaci ha raggiunto un nuovo importante traguardo, unendosi ad un'altra iniziativa, quella del *Compact of Mayors*, è stato dato vita al più grande movimento dei governi locali impegnati a superare gli obiettivi nazionali in tema di clima ed energia⁸⁵⁷.

5.1.1. Gli strumenti di supporto tecnico-conoscitivi e finanziari

L'esperienza del Patto dei sindaci testimonia la competenza degli enti locali a contribuire attivamente e in prima persona alla lotta ai cambiamenti climatici.

Il successo dell'iniziativa, confermato, da una parte, dall'elevato numero di città aderenti⁸⁵⁸ e, dall'altra parte, dall'ampliamento degli obiettivi che con essa si intendono perseguire, è imputabile in buona parte anche al ruolo di supporto offerto dell'Unione europea e dalle sue istituzioni.

La Commissione europea, infatti, si è preoccupata di promuovere la costruzione di una struttura di supporto per tutti quegli enti locali che, pur condividendo gli obiettivi dell'iniziativa, non dispongono, tuttavia, delle giuste risorse economiche ed umane, nonché delle conoscenze tecniche, necessarie a dare seguito agli impegni da adempiere.

Pertanto, qualora un ente locale non dovesse trovare supporto da parte dei livelli di governo nazionali sovraordinati, il comune può fare affidamento sugli uffici previsti a livello europeo, come l'Ufficio europeo del Patto dei sindaci.

Quest'ultimo, cooperando con altre autorità europee ma anche nazionali, regionali e locali, è chiamato a fornire un supporto ai firmatari, che può tradursi anche in un ausilio a metterli in contatto con altre città ugualmente impegnate nell'iniziativa.

Dal lavoro congiunto dell'Ufficio europeo del Patto dei sindaci e dell'Agenzia europea dell'ambiente⁸⁵⁹, impegnata principalmente a fornire un supporto scientifico e metodologico, è stato elaborato lo Strumento di supporto all'adattamento urbano, una

⁸⁵⁷ Si fa riferimento al Patto Globale dei Sindaci per il Clima e l'Energia.

⁸⁵⁸ L. AMMANNATI, *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, cit., p.7, interpreta l'elevata partecipazione dei comuni italiani all'iniziativa del Patto dei Sindaci come una richiesta ad essere considerati anche ad altri livelli, come quello nazionale, soggetti chiave nel settore dell'energia.

⁸⁵⁹ Istituita con il Regolamento 1210/90/Cee del Consiglio del 7 maggio 1990, l'Agenzia è operativa dal 1993. Si articola su una complessa organizzazione amministrativa, composta da diversi uffici deputati alla produzione di informazioni ambientali. Sul tema si rimanda a E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002, pp. 258-89.

risorsa messa a disposizione dell'intera comunità del Patto, che guida gli enti locali attraverso tutti i passaggi necessari per sviluppare e attuare una strategia di adattamento.

Sempre al fine di facilitare l'adesione al Patto, la presentazione dei Piani e l'attuazione delle misure ivi indicate, un ruolo prezioso è svolto dai Coordinatori territoriali⁸⁶⁰, ossia le autorità pubbliche, come le regioni ma anche i raggruppamenti di enti locali, che mettono a disposizione dei comuni risorse umane, tecniche e anche finanziarie.

Accanto alle misure di sostegno di natura tecnico-conoscitiva, è la stessa Commissione europea a mettere a disposizione importanti strumenti finanziari ai quali le città possono far ricorso per sostenere le proprie politiche di mitigazione ed adattamento.

Oltre che ai Fondi strutturali e di investimento europeo (Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo sociale europeo), gli enti locali possono beneficiare di sovvenzioni dirette erogate dalla Commissione europea, o dalle sue agenzie esecutive; di prodotti finanziari, come i prestiti, le garanzie, le azioni ed altri meccanismi di rischio; oppure fare ricorso a strumenti finanziari non riconducibili al sistema finanziario tradizionale, come il *crowd-funding* o i finanziamenti sulla bolletta.

6. Le funzioni delle infrastrutture verdi nei PAES e nei PAESC

L'attuazione delle politiche di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici è affidata alle azioni definite nei Piani d'azione per l'energia sostenibile e nei più recenti Piani d'azione per l'energia sostenibile e il clima.

Nel 2010, la Commissione europea ha elaborato delle linee guida per gli enti locali impegnati nell'elaborazione dei PAES; queste, accanto ai contenuti formali essenziali - quali il titolo, l'autorità responsabile dell'approvazione del piano e la data di approvazione formale -, indicavano anche come tale atto poteva essere sviluppato, dunque, quali potevano essere i settori sui quali intervenire, gli obiettivi che si intendevano perseguire e le azioni a medio, lungo o breve termine che si intendevano attuare per soddisfarli, gli aspetti più organizzativi, ecc.

⁸⁶⁰ Cfr. ISPRA, *Stato di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia*, Roma, 2020, in Italia sono le regioni, più che le province ovvero i raggruppamenti locali, a svolgere il ruolo di Coordinatori territoriali. Al 2020, il totale dei Coordinatori territoriali attivi in Italia sono ben centotre.

Tra i settori sui quali gli enti possono intervenire figurano quelli dell'urbanistica e dell'edilizia, che, se sapientemente disciplinati, contribuirebbero in larga parte al buon perseguimento degli obiettivi prefissati⁸⁶¹.

Dall'analisi di alcuni PAES⁸⁶² adottati in Italia⁸⁶³, emerge chiaramente come anche per i comuni nostrani quello dell'urbanistica venga considerato un settore sul quale intervenire nell'immediato per ridurre il livello delle emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera⁸⁶⁴.

La sollecitazione ad intervenire con tempestività è dettata, inoltre, da due ragioni principali, di cui la prima è la necessità di rendere maggiormente vivibili le aree urbane; condizione, quest'ultima, sempre più difficile da garantire, soprattutto a causa degli elevati livelli di inquinamento e delle conseguenze legate all'effetto "isola di calore". La seconda ragione, invece, risiede nel fatto che l'azione di pianificazione non garantisce direttamente un decremento delle emissioni di anidride carbonica o del fabbisogno energetico, ma essa, incidendo sugli usi del territorio e influenzando gli stili di vita dei privati, può produrre degli effetti positivi sull'ambiente nel medio-lungo termine⁸⁶⁵.

⁸⁶¹ Nell'ambito dell'iniziativa del Patto dei Sindaci, al fine di informare e assistere gli enti locali firmatari, oltre alle Linee guida, è stato predisposto anche un decalogo da seguire per l'attuazione del Paes. Tra i dieci punti, il settimo prevede di utilizzare la pianificazione urbana (Piano regolatore e aree di sviluppo urbanistico) come uno strumento principale per influenzare gli schemi di consumo energetico. Infatti, si evidenzia come più del 20 per cento dell'energia consumata localmente è influenzata da decisioni di pianificazione urbanistica. Cfr. S. PICCHIOLUTTO, *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, cit., p. 459. Sulla stretta relazione tra il tema dei cambiamenti climatici e la materia del governo del territorio cfr. G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, 2/2020, pp. 196-209; G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, cit., pp. 14-20.

⁸⁶² I PAES che sono stati qui presi in considerazione sono soltanto quelli adottati dalle città capoluogo di provincia, ove presenti. In particolare, sono stati analizzati i Piani adottati dal: Comune di Bologna, Comune di Ancona, Comune di Cagliari, Comune di Firenze, Comune di Palermo, Comune di Potenza, Comune di Torino, Comune di Venezia, Comune di Trento, Comune di Bolzano. Tutti i testi dei PAES sono disponibili sul sito del Patto dei Sindaci, consultabili all'indirizzo <https://www.pattodeisindaci.eu/piani-e-azioni/piani-d-azione.html>.

⁸⁶³ Secondo i dati raccolti da ISPRA, *Stato di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia*, cit., sono 4.608 i comuni italiani che hanno aderito all'iniziativa del Patto dei Sindaci, di questi 3.716 hanno scelto di presentare un PAES/PAESC individualmente, mentre i restanti 892 hanno optato per la presentazione di un Piano congiunto, aderendo come gruppo di firmatari.

⁸⁶⁴ Nel PAES di Bologna, si pone in evidenza come l'impatto dell'incremento del carico insediativo, previsto sulle aree da riqualificare e di nuova urbanizzazione del PSC, avrebbe potuto generare un aumento delle emissioni tra il 4 per cento ed il 5 per cento rispetto ai valori del 1990, a meno di prevedere l'introduzione di forti elementi migliorativi nel sistema edificio-impianto, incluso il ricorso alle fonti rinnovabili (pp. 190-1).

⁸⁶⁵ Cfr. PAES di Genova, laddove si osserva che se, da una parte, l'attività di pianificazione non ottiene direttamente un decremento di emissioni di anidride carbonica, dall'altra, ad essa è possibile attribuire il raggiungimento di risultati non quantificabili, quali la sensibilizzazione del privato, nonché del pubblico,

È nell'adozione delle politiche di contenimento urbano che alcuni enti locali individuano una misura idonea per ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera e la domanda di energia, poiché dalla loro attuazione, nel lungo termine, deriverà una diminuzione della domanda di trasporto urbano, una minore impermeabilizzazione del suolo nonché una mancata urbanizzazione primaria e secondaria in ambiti distanti dal centro urbano⁸⁶⁶.

Ma nei PAES analizzati, una politica altrettanto efficace a ridurre le emissioni di gas serra, specialmente dell'anidride carbonica, e la domanda di energia⁸⁶⁷ delle aree urbane è quella volta a promuovere la creazione, conservazione e tutela del verde urbano.

La diffusione del verde urbano, ad esempio tramite la messa a dimora di nuove alberature⁸⁶⁸, la destinazione a verde agricolo⁸⁶⁹ ovvero tramite la realizzazione di *greenways*⁸⁷⁰, garantisce una mitigazione climatica notevole, che comporta una riduzione delle temperature e, dunque, una conseguente diminuzione del volume dei consumi energetici estivi per il condizionamento, nonché un maggiore assorbimento dell'anidride carbonica da parte degli alberi.

Ma la presenza delle infrastrutture verdi urbane non si limita a svolgere una funzione - seppur importante - di mitigazione climatica, dal momento che essa si rivela essere strategica anche in un'ottica di adattamento delle città ai cambiamenti climatici.

al tema dei cambiamenti climatici, la creazione di work-team dedicati con lo sviluppo di competenze e la valorizzazione delle risorse umane, ma anche una più approfondita conoscenza del territorio (p. 252).

⁸⁶⁶ *Ibidem*.

⁸⁶⁷ Il PAES di Cagliari, per perseguire l'obiettivo di ridurre l'impatto energetico dell'organismo urbano, individua quattro azioni chiave, ossia: il raggiungimento di elevati standard energetici del patrimonio edilizio; la cura e l'incremento del patrimonio verde urbano; il monitoraggio e la prevenzione delle isole di calore urbane; la diminuzione della domanda di trasporto e di spostamento obbligati.

⁸⁶⁸ Questa misura è prevista dai PAES di Firenze, di Torino e da quello di Trento. In particolare, il comune di Trento, nel 2020, ha aderito ad un progetto nazionale, "Mosaico Verde", che ha quale obiettivo quello di riqualificare il territorio italiano attraverso progetti di forestazione di nuovi alberi e la gestione sostenibile dei boschi esistenti, offrendo così ad aziende ed enti pubblici la possibilità di contribuire attivamente alla riduzione delle quote di emissioni di gas ad effetto serra. La peculiarità di questo progetto è la gratuità per l'Amministrazione comunale, poiché l'investimento è sostenuto interamente da quelle aziende che intendono destinare parte dei loro utili ed azioni di responsabilità sociale ed ambientale. Aderendo al progetto, il comune di Trento si assicura la messa dimora di duemila nuove piante, tanto nei grandi parchi urbani quanto nelle aiuole stradali.

⁸⁶⁹ Questa azione è prevista dal PAES di Palermo e prevede il mantenimento del 20 per cento del territorio libero comunale a verde agricolo.

⁸⁷⁰ Interessante è l'azione prevista dal PAES di Potenza volta a realizzare una *greenway* sul territorio comunale, così da garantire un innalzamento della qualità dello spazio urbano, un miglioramento della qualità dell'aria e una riduzione delle emissioni di anidride carbonica. La realizzazione della *greenway* è, peraltro, un'azione con funzione di stimolo alla creazione di nuove infrastrutture verdi urbane, come i due parchi urbani, di cui si prevede la realizzazione.

A maggiori aree verdi, siano esse estesi parchi urbani e periurbani, alberature stradali o spazi di verde interstiziale, corrisponde una maggiore permeabilità del suolo, nonché una più efficiente gestione del processo di drenaggio delle acque. La creazione, diffusione e valorizzazione delle aree verdi urbane permette, così, di limitare gli impatti negativi che gli effetti del cambiamento climatico, come le inondazioni o le ondate di calore, hanno nelle città.

E dell'importante funzione di adattamento ai cambiamenti climatici svolta dalle infrastrutture verdi urbane si ha riprova anche nei più recenti PAESC⁸⁷¹ e Piani di adattamento ai cambiamenti climatici, come quello adottato dal Comune di Bologna⁸⁷².

Dall'analisi dei diversi Piani d'Azione, il dato che emerge è interessante, dal momento che, a prescindere dalla gamma, più o meno vasta, di azioni che i comuni si impegnano a realizzare al fine di rendere i propri territori maggiormente resilienti ai cambiamenti climatici, una che prevede il ricorso al verde urbano per il perseguimento di tale obiettivo rientra tra tali misure. Se, infatti, tra le più di ventisette azioni previste dal PAESC del Comune di Pandino (CR) si trova quella della "Piantumazione di alberi", al fine di ridurre considerevolmente le emissioni di anidride carbonica, la stessa azione, prevista per il medesimo fine⁸⁷³, si rileva anche nel PAESC del Comune di Tivoli, che si limita ad indicare in totale solo due azioni di adattamento⁸⁷⁴.

Tuttavia, in seno ai PAESC e ai PACC, la promozione del verde urbano non è finalizzata soltanto a mitigare le emissioni di anidride carbonica, ma, in primo luogo, viene

⁸⁷¹ Invero l'azione "Invasioni botaniche" individuata dal PAES di Firenze già riconosceva il ruolo strategico svolto dal sistema del verde urbano in funzione dell'adattamento del territorio comunale ai cambiamenti climatici.

⁸⁷² Ai fini del presente lavoro sono stati analizzati i Piani di adattamento ai cambiamenti climatici adottati dal Comune di Bologna e dal Comune di Santa Maria Nuova (AN); mentre i PAESC analizzati sono stati adottati dal: Comune di Cervia, Comune di Cesena, Comune di Isorella, Comune di Mariano Comense, Comune di Mangiuffi Melia, Comune di Monsano; Comune di Nove, Comune di Pandino, Comune di Pinerolo, Comune di Pontedera, Comune di Salaparuta, Comune di Rotzo, Comune di San Giorgio Canavese, Comune di Ragalna, Comune di Tivoli. A questi si aggiunge l'analisi di due PAESC adottati in forma congiunta dai Comuni della Valle dell'Agno (Valdagno, Recoaro Terme, Brogliano, Castelgomberto, Cornedo Vicentino, Trissino), e dai Comuni delle terre Estensi (Ferrara, Voghera, Masi Torello). Tutti i testi dei PAESC e PACC sono disponibili sul sito del Patto dei Sindaci, consultabili all'indirizzo <https://www.pattodeisindaci.eu/piani-e-azioni/piani-d-azione.html>.

⁸⁷³ In realtà, con il "Progetto di piantumazione e riqualificazione del territorio - Tivoli Terme", il comune laziale persegue anche l'obiettivo di restituire alla comunità locale un bene ambientale riqualificato e valorizzato, sottraendolo allo stato di degrado.

⁸⁷⁴ Oltre al "Progetto di piantumazione e riqualificazione del territorio - Tivoli Terme", l'altra azione di adattamento indicata nel PAESC del Comune di Tivoli concerne l'adozione di un Piano di emergenza comunale.

prevista per ridurre l'effetto isole di calore dovuto alla morfologia urbana, che soprattutto nel periodo estivo rende poco vivibili le città.

Ma alle infrastrutture verdi urbane gli enti locali riconoscono una funzione importante anche per ciò che concerne la prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché la regolazione del flusso delle acque verso i punti di raccolta. La presenza di aree verdi, alberature stradali o aiuole contribuisce ad alleggerire la portata di acqua nel sistema fognario, prevenendo in tal modo eventuali inondazioni dovute ad un suo intasamento.

Vi sono Piani, inoltre, che riconoscono nella realizzazione di cinture verdi una misura atta a frenare lo *sprawl* urbano ed il conseguente consumo di suolo naturale, la cui impermeabilizzazione comporterebbe delle conseguenze nocive anche sull'ecosistema urbano. Nella definizione del proprio PAESC, infatti, il Comune di Pinerolo (TO) ha inteso frenare l'espansione edilizia prevedendo la realizzazione di tale importante infrastruttura verde attraverso il ricorso ad un meccanismo che ricalca la logica della perequazione. Per il perseguimento di tale obiettivo, dunque, la variante al Piano regolatore comunale dovrà prevedere che le zone pubbliche, non ricadenti sulle aree da destinare alla Cintura verde, vengano assegnate tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica alla quale potranno partecipare prioritariamente i titolari dei diritti edificatori derivanti dalle zone ricadenti in Cintura verde⁸⁷⁵.

Non meno importante è la funzione sociale che alcuni Piani d'Azione riconoscono alla promozione delle infrastrutture verdi urbane. Il Piano di Adattamento ai cambiamenti climatici del Comune di Bologna, facendo riferimento all'importanza di coinvolgere i cittadini attivi nella cura e rigenerazione delle aree verdi urbane, riconosce nei confronti del bene verde una potenzialità a far attivare la società civile nel prendersi cura dei propri luoghi maggiore rispetto a quella attribuibile ad altri beni comuni urbani.

Inoltre, stipulando un Patto di collaborazione con cui si impegnano a realizzare azioni di cura nei confronti del verde urbano, i cittadini attivi diventano alleati dell'amministrazione comunale anche contro la lotta ai cambiamenti climatici, poiché parte delle risorse pubbliche - umane, tecniche e finanziarie -, destinate a sostenere

⁸⁷⁵ Il PAESC del Comune di Pinerolo precisa anche che i suoli, privati della capacità edificatoria, resteranno in proprietà ai soggetti attuatori degli interventi e verranno vincolati a destinazione a verde.

interamente quelle azioni, che invece vengono dai primi assunte, possono essere impiegate in ulteriori azioni, altrimenti insostenibili, come l'acquisto di nuove piante⁸⁷⁶.

7. La lotta ai cambiamenti climatici nel nuovo paradigma pianificatorio

L'attenzione che nei Piani d'Azione, comunque denominati, viene rivolta alle azioni finalizzate a promuovere una più ampia diffusione delle infrastrutture verdi urbane dimostra come, nella definizione di politiche orientate a contrastare i cambiamenti climatici, anche l'urbanistica - e l'edilizia - rappresentino dei settori chiave sui quali agire.

Se è dunque chiaro il contributo di tali settori nella lotta al *climate change*, altrettanto chiaro è il limite che caratterizza tali previsioni contenute negli strumenti di pianificazione elaborati in seguito all'adesione degli enti locali all'iniziativa del Patto dei sindaci.

Tali misure, infatti, non hanno la forza di produrre effetti giuridici vincolanti in capo alle amministrazioni locali, obbligandole ad adempiere agli impegni assunti, dal momento che ai documenti in seno ai quali sono contenute viene riconosciuta una efficacia prettamente strategica⁸⁷⁷.

Pertanto, al fine di non lasciare che le misure di contrasto ai cambiamenti climatici restino lettera morta, queste dovrebbero trovare una traduzione all'interno di strumenti pianificatori, che abbiano la forza giuridica di vincolare le autorità locali al loro rispetto.

È negli strumenti di pianificazione urbanistica di nuova generazione che le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici - non solo quelle relative alla promozione e diffusione delle infrastrutture verdi urbane -, individuate nei Piani d'Azione strategici, possono essere tradotte, ottenendo così quella efficacia giuridica altrimenti assente.

⁸⁷⁶ L'elevato costo per la messa a dimora di nuove piante viene indicato dal PAES di Firenze come uno dei maggiori ostacoli alla concreta attuazione della misura "Invasioni botaniche" ivi prevista per rendere le aree urbane vivibili.

⁸⁷⁷ Convengono sulla natura strategica dei Piani d'Azione (PAES, PAESC e PACC) diversi Autori, cfr. G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, cit., p. 201; L. AMMANNATI, *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, p. 7; nonché E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 1280, che rileva come se da una parte l'adozione di tali atti dimostri la crescente attenzione delle amministrazioni locali alla questione ambientale, dall'altra evidenza che, affinché le previsioni ivi contenute abbiano una incidenza reale, esse necessitano di essere tradotte in strumenti più pervasivi.

Preme, anzitutto, osservare come siano le stesse normative regionali in materia di governo del territorio di ultima generazione a riconoscere tra gli obiettivi, da perseguire mediante l'esercizio dell'attività di pianificazione urbanistica, anche quelli correlati al contrasto ai cambiamenti climatici. Così vale per la l.r. Toscana n. 65 del 2014, che, all'art. 62, comma 1, lett. h), afferma che la definizione degli strumenti di pianificazione urbanistica, nonché territoriale, deve essere volta a garantire una qualità degli insediamenti urbani, perseguibile anche attraverso la previsione di azioni che mirino a rendere questi ultimi resilienti di fronte ai cambiamenti climatici. La stessa legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017 riconosce nella lotta ai cambiamenti climatici uno dei fini a cui deve tendere l'attività di pianificazione urbanistica. All'articolo 21, comma 1, tale normativa regionale riconosce nella pianificazione delle dotazioni ecologiche ed ambientali l'azione mediante la quale è possibile contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sull'ecosistema urbano.

Accanto a queste indicazioni, inoltre, si deve tenere conto di altre disposizioni che, sebbene orientino esplicitamente l'attività di pianificazione verso obiettivi come la limitazione del consumo di nuovo suolo ovvero la promozione di interventi di rigenerazione urbana, contribuiscono, indirettamente, a creare delle condizioni tali da permettere agli insediamenti urbani di adattarsi ai cambiamenti climatici⁸⁷⁸.

Alla luce di tali normative è possibile riconoscere come il tema del cambiamento climatico sia entrato nella materia del governo del territorio e come siano gli strumenti pianificatori a dover far fronte ai problemi ad esso connessi.

Ammessa dunque la competenza anche del Piano regolatore comunale, comunque denominato, a prevedere delle misure di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, diviene interessante rilevare il contributo che alla causa ambientale tale atto può effettivamente apportare.

Se si presta attenzione alle azioni di adattamento individuate nei diversi PAESC e PACC, concernenti principalmente la riduzione delle ondate di calore nelle città e la salvaguardia idraulica del territorio, alla quale si connette quella di prevenzione degli

⁸⁷⁸ Cfr. L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 1, comma 2, lett. a).

eventi franosi⁸⁷⁹, tra le misure individuate per attuarle vi rientrano anche alcune attinenti a materie sulle quali le autorità locali non hanno un autonomo potere decisionale.

Ciò vale principalmente per tutte quelle attività che i comuni si impegnano a realizzare al fine di frenare il dissesto idrogeologico che interessa i propri territori; infatti, dal momento che la salvaguardia idraulica costituisce una prerogativa rientrante nella materia della tutela del suolo, a disciplinare tale profilo intervengono diversi strumenti pianificatori sovraordinati - come il Piano di Bacino, adottato dalle preposte Autorità di Bacino -, rispetto ai quali il contenuto del piano regolatore non può che adattarsi.

Pertanto, la traduzione di queste previsioni “strategiche” nello strumento di pianificazione urbanistica non è automatica, ma deve essere adattata alle disposizioni individuate negli strumenti pianificatori redatti dagli organi di governo sovraordinati, competenti nella materia di afferenza delle misure da attuare.

La necessità di adattare il contenuto del Piano regolatore comunale, comunque denominato, a quanto disposto negli strumenti pianificatori sovralocali, sembrerebbe svilire il contributo che le autorità locali possono apportare al contrasto ai cambiamenti climatici attraverso l’attività di pianificazione urbanistica.

Tuttavia, tale conclusione non appare condivisibile. Come osservato nei paragrafi precedenti, al fine di limitare gli effetti negativi, anche sulla salute, dovuti al fenomeno dell’isola di calore, ovvero per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, principalmente di anidride carbonica, gli enti locali individuano nella promozione e diffusione delle infrastrutture verdi urbane la misura chiave per perseguire l’obiettivo di adeguamento.

L’aspetto che in questa sede preme mettere in evidenza concerne il fatto che per attuare tale misura, le autorità comunali possono prevedere delle disposizioni direttamente ed autonomamente nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ovvero nei regolamenti ad essi connessi, senza dover ricorrere ad un confronto con le autorità sovralocali.

La realizzazione delle infrastrutture verdi urbane, dal piccolo giardino di quartiere al grande parco urbano, può quindi essere affidata a strumenti ed istituti ai quali, ormai da

⁸⁷⁹ L’attività di monitoraggio e di prevenzione di eventi franosi è indicata tra le azioni di adattamento climatico del PAESC del Comune di Monsano, il quale, tuttavia, prevede di darne attuazione ricorrendo all’elaborazione di un Piano intercomunale di Protezione civile.

anni, gli stessi amministratori locali fanno ricorso per rendere le città dei luoghi più vivibili, come quello della perequazione⁸⁸⁰, della compensazione ambientale⁸⁸¹ ovvero del vincolo a verde pubblico attrezzato e/o agricolo.

Letto in quest'ottica, pertanto, il contributo che gli enti locali apportano alla causa ambientale, attraverso l'attività di pianificazione urbanistica, è tutt'altro che marginale; anzi, essendo la gestione del verde urbano in gran parte di competenza comunale, è proprio nella tutela di questo bene che le stesse autorità possono ritagliarsi un ruolo da protagoniste nella lotta ai cambiamenti climatici.

8. Riflessioni conclusive

Provando a trarre delle conclusioni sullo studio fin qui condotto, ciò che a primo avviso emerge è come, allo stato attuale, il ruolo che il bene “verde” è chiamato a svolgere all'interno delle aree urbane sia molto diverso dall'immagine che di esso aveva il legislatore della fine degli anni Sessanta del secolo scorso.

All'epoca dell'adozione del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, al verde si attribuiva il compito di garantire un equilibrato rapporto tra gli spazi pieni e gli spazi vuoti della città; è, dunque, chiaro che, a più di cinquant'anni dall'adozione di tale atto, a fronte di una maggiore sensibilità ambientale maturata dalla società civile, a questo importante bene non può più, o almeno non più soltanto, essere attribuito un ruolo di mero standard urbanistico.

La promozione del verde urbano, attraverso la creazione di nuove infrastrutture verdi, la tutela e la manutenzione di quelle già esistenti, infatti, rientra a pieno titolo tra quelle attività che determinano un oggettivo miglioramento delle condizioni ambientali⁸⁸² e,

⁸⁸⁰ Cfr. PAESC del Comune di Pinerolo, che per la realizzazione della Cintura Verde ricorre ad un meccanismo che ricalca la logica dell'istituto della perequazione.

⁸⁸¹ Il PAESC del Comune di Pandino, per l'attuazione della misura “Piantumazione degli alberi”, che dovrebbe garantire la riduzione di un considerevole volume di emissioni di anidride carbonica, prevede la realizzazione di un bosco didattico la cui esecuzione è rimessa in capo ai soggetti privati. Tale azione è prevista all'interno di una convenzione stipulata con i privati quale compensazione ecologica di un piano attuativo da realizzare.

⁸⁸² Interessante è la riflessione che compie G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente - Decennale della Rivista (2010-2020)*, 1/2020, pp. 4-14, spec. pp. 11-2, secondo il quale esistono delle attività, come l'aumento del verde, le bonifiche, il risanamento del territorio, l'agricoltura biologica, la lotta alla desertificazione, che determinano un miglioramento oggettivo delle condizioni ambientali e che, pertanto, potrebbero dare vita

pertanto, la sua presenza - sempre più capillare all'interno delle aree urbane - non solo deve essere prevista ma addirittura incentivata.

Le azioni che vanno in questa direzione sono di diversa natura.

Di primaria importanza è stata l'attività svolta dalla giurisprudenza; ad essa, prima che al legislatore, si deve il riconoscimento delle funzioni ambientali, nonché sociali, svolte dal verde nelle aree urbane. Affermando, infatti, da una parte che le aree da destinare a verde pubblico attrezzato dovessero essere effettivamente fruibili da parte della collettività, e, dall'altra, riconoscendo all'ente locale la possibilità di destinare a verde agricolo anche aree non vocate all'attività agricola, al fine di frenare l'urbanizzazione, si evince come il modo di concepire la funzione del verde non sia più legata ad una visione dello stesso quale "spazio vuoto" all'interno della città, da prevedere solo per garantire un equilibrato rapporto con le aree grigie.

Negli anni più recenti, anche lo stesso legislatore statale ha avvertito l'esigenza di tornare sul tema del verde, riconoscendogli quella funzione ambientale del tutto assente nel d.m. n. 1444 del 1968⁸⁸³.

Malgrado le diverse criticità rilevate, con la legge del 14 gennaio 2013, n. 10, si è tentato di riconoscere una logica alla pianificazione del verde all'interno delle città, nonché di correggere alcune misure, già introdotte con la legge 29 gennaio 1992, n. 113, che rischiavano di rimanere lettera morta, con il connesso rischio di pregiudicare la diffusione delle infrastrutture verdi urbane all'interno delle città.

Anche i legislatori regionali non si sono sottratti dal compito di promuovere la diffusione, la salvaguardia e la cura del verde all'interno degli spazi urbani. In particolare, le diverse normative regionali attinenti il fenomeno della rigenerazione urbana, attraverso la promozione di attività che favoriscono interventi sul patrimonio edilizio ed urbanistico già costruito ma in disuso o degradato, mirano non solo a salvaguardare il consumo di nuovo suolo fuori dai contesti urbanizzati, ma anche a sottrarre all'attività edificatoria aree libere e verdi presenti ancora nelle aree urbane, la cui funzione è fondamentale per garantire una condizione di vivibilità accettabile all'interno di queste ultime.

ad un nuovo tipo di sviluppo, non più soltanto compatibile, sostenibile con l'ambiente, ma in totale sinergia con esso.

⁸⁸³ Cfr. Legge 14 gennaio 2013, n. 10, art. 1, comma 1.

E dell'importanza della presenza di verde all'interno dei contesti urbani si ha riprova soprattutto quando la possibilità di beneficiare del c.d. effetto città è compromesso dagli effetti dovuti al cambiamento climatico. La funzione di mitigazione e di adattamento garantita dalle infrastrutture verdi permette alle città di essere maggiormente resilienti di fronte ai cambiamenti climatici, garantendo loro la possibilità di continuare ad essere luoghi in cui si producono beni e servizi per la società ivi stanziata.

Se dunque al verde è riconosciuto un ruolo di primaria importanza nel garantire un miglioramento delle condizioni ambientali, i soggetti che per primi sono chiamati a riconoscere la sua centralità sono indubbiamente gli enti locali.

Come dimostrano alcune esperienze locali, messe in evidenza nel corso del lavoro, i comuni ben si prestano nel ruolo di promotori del verde, attribuendo sempre più spesso un'impronta ecologica ai propri strumenti di governo del territorio.

Eloquente, nonché recente, è l'esperienza del Comune di Milano, che, adottando il nuovo Piano del governo del territorio (PGT), ha previsto tre ambiti prioritari di intervento, ossia "Ambiente e cambiamenti climatici", "Periferie e quartieri", "Diritto alla casa e affitti calmierati". Una prima rapida considerazione che si può avanzare concerne l'integrazione di interessi ambientali, nonché sociali, all'interno di uno strumento che, nelle intenzioni del legislatore statale del 1942, avrebbe dovuto soltanto disciplinare l'ordinato «assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati»⁸⁸⁴.

L'importanza che viene riconosciuta all'interesse ambientale è però l'aspetto che maggiormente caratterizza tale atto, dal momento che si prevede una riduzione dell'indice di suolo edificabile tale da consentire un risparmio di questa preziosa risorsa sempre più scarsa di almeno il 4 per cento in più rispetto alle previsioni contenute nel PGT precedente.

Ma l'amministrazione meneghina non ha dimenticato di prestare attenzione alla diffusione delle infrastrutture verdi, soprattutto nell'ottica di combattere i cambiamenti climatici; è prevista pertanto la realizzazione di ben venti nuovi parchi urbani, lo sviluppo di un Parco metropolitano, in grado di mettere in connessione tutti i diversi parchi presenti sul territorio del capoluogo lombardo, nonché la salvaguardia di alcune aree verdi.

⁸⁸⁴ Legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1.

Per la diffusione, ma anche per il mantenimento in buono stato delle infrastrutture verdi urbane, un ruolo altrettanto importante è svolto dalla società civile, la quale, come le centinaia di esperienze di cittadinanza attiva dimostrano, è ben disposta a assumersi questo compito, divenendo preziosa alleata dell'amministrazione verso la realizzazione di città effettivamente resilienti, sostenibili ed inclusive.

Il fermento di tante piccole e grandi realtà urbane, che per prime - e talvolta senza mediazione dello Stato - si assumono le proprie responsabilità e si impegnano a perseguire ambiziosi obiettivi ambientali, è un dato che non può che essere accolto positivamente⁸⁸⁵.

Tuttavia, fenomeni di dimensioni globali, come lo è il cambiamento climatico, impongono un agire comune maggiormente condiviso. Per tale ragione, positivo è anche lo sforzo compiuto da alcuni legislatori regionali, che nelle proprie normative hanno assunto nel paradigma pianificatorio anche il tema dei cambiamenti climatici. Ma, a fronte degli importanti impegni che il Paese è chiamato a soddisfare nei prossimi anni, ossia il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, è necessario anche un intervento del legislatore statale in una materia che, ad oggi, rimane ancorata ad una disciplina obsoleta e non sempre molto chiara⁸⁸⁶.

Un intervento tempestivo del legislatore statale volto a dettare principi comuni permetterebbe non solo di orientare tutte le normative regionali in materia di urbanistica, o meglio in materia di governo del territorio, verso il perseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica, ma permetterebbe anche di non neutralizzare gli sforzi finora compiuti da alcune realtà territoriali e locali.

⁸⁸⁵ Soprattutto se si tiene conto dell'elevato costo che assume tale autonomia delle realtà locali e la loro decisione di non essere dei meri esecutori delle scelte statali, che si traduce, spesso, in una mancata attribuzione delle risorse finanziarie da parte dello Stato per l'adempimento degli obblighi assunti; cfr. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, op. cit., p. 181.

⁸⁸⁶ Cfr. G. SCIULLO, *Per una nuova legge urbanistica nazionale: spunti di riflessione*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2013, pp. 381-8; ID, *Contributo per una legge quadro sul governo del territorio*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2014, pp. 298-314, laddove si evidenzia l'importanza di adottare una nuova legge statale in materia di governo del territorio anche per garantire una certezza del diritto. Per l'Autore, tuttavia, questo intervento non deve risolversi in una *reductio ad unitatem* delle molteplici esperienze regionali, bensì deve cogliere il meglio da esse offerto al fine di trasferirlo agli altri sistemi giuridici territoriali, ai fini di una crescita complessiva del livello qualitativo della disciplina urbanistica dell'intero Paese.

In attesa di un intervento normativo in tale direzione, non va, peraltro, sottaciuto l'impegno del legislatore statale ad investire in una transizione del Paese verde ed ecologica, che riconosce nella promozione delle infrastrutture verdi urbane una misura efficace per minimizzare gli effetti dovuti al cambiamento climatico.

Nei prossimi mesi, oltre a confermare tali impegni, lo Stato sarà chiamato anche a realizzarli. Per fare ciò, magari, potrebbe fare affidamento agli enti locali - dando loro anche quel sostegno finanziario per ora assente -, che, spesse volte, hanno saputo dimostrare la propria capacità a creare, diffondere dove assenti e promuovere le infrastrutture verdi urbane sui propri territori, facendo ricorso agli strumenti di pianificazione già a loro disposizione.

BIBLIOGRAFIA

ABBATE G., *L'esperienza del PRUSST di Palermo*, in *Urbanistica informazioni*, 210, 2006, pp. 52-53.

ABRAMI A., *La disciplina giuridica del verde urbano e periurbano*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, pp. 538-542.

ABRAMI A., *La recente disciplina giuridica del verde urbano*, in *L'Italia forestale e montana*, 2013, pp. 165-169.

ABRAMI A., SCRIPPELLITI N., *Beni paesistici e tutela regionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 1991, pp. 26-30

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Air Quality in Europe*, 2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014>.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe* *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/healthy-environment-healthy-lives/>.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Report "The European environment - state and outlook 2020: Knowledge for transition to a sustainable Europe"*, 2019, https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020/chapter-14_soer2020-summary-assessment/view.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Segnali 2019- Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate*, 2019, <https://www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e>.

AGNOLETTI R., *I settori delle discipline ambientali*, in FERRARA R., GALLO C. E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 443-501.

AGRIMI M., *Significato e ruolo della “foresta urbana” nella gestione territoriale in Italia*, in *L'Italia forestale e montana*, 2013, pp. 11-23.

ALBAMONTE A., *La concessione edilizia*, Milano, Giuffrè, 1998.

ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51-84.

ALBERTINI V., *Nuovi orizzonti per il verde urbano*, in *Immobili & proprietà*, 3/2018, pp. 197-198.

ALBERTON M., MONTINI M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, pp. 505-515.

AMMANNATI L., *La transizione dell'Unione Europea verso un nuovo modello energetico eco-sostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2/2018, pp. 86-97.

AMMANNATI L., *Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia*, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2013.

AMOROSINO S., *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, 109-116.

AMOROSINO S., *Governo del territorio. Scenari economici ed innovazioni amministrative*, Napoli, Jovene, 2016.

AMOROSINO S., *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2013, 315-322.

AMOROSINO S., *L'utilizzazione di strumenti contrattuali negli interventi complessi di organizzazione del territorio*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2012, pp. 3-9.

AMOROSINO S., *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2008, pp. 64-94.

AMOROSINO S., *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Dott. M. Ragno editore, 1988, pp. 413-437.

ANNUNZIATA S., *Gentrification non è rigenerazione: alcune precisazioni concettuali*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 2008, pp. 12-14.

ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2017, pp. 43-55.

ARENA G., *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in www.labsus.org, 2016.

ARENA G., COTTURRI G., *Il "valore aggiunto della cittadinanza attiva"*, in ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci editore, 2010, pp. 11-39.

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 177-221.

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pp. 29-65.

ARIATTI S., *Baratto amministrativo, tributi e tutela ambientale nella finanza locale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 1/2019.

ARISTEI L., *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3/2017, pp. 73-96.

ASSINI N., *Diritto urbanistico. Governo del territorio, ambiente e opere pubbliche*, Padova, Cedam, 2007.

ASSINI N., *Profili introduttivi*, in ASSINI N., MANTINI P. (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, 3° ed., Milano, Giuffré, 2007, pp. 3 ss.

ASTENGO G., *Assisi: salvaguardia e rinascita*, in *Urbanistica*, 24-25, 1958, pp. 8-12.

ATELLI M., *Il verde pubblico è servizio locale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, pp. 234-247.

AVARELLO P., *Effetto Prusst*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 3.

AZZENA L., *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, pp. 419-437.

BALDI M., *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel d.lgs. n. 50/2016*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, pp. 959-980.

BARELLI U., *Un Piano Casa contro la pianificazione urbanistica*, in *Economia della Cultura*, 2010, pp. 85-95.

BARTOLINI A., *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2016, pp. 10-39.

BARUCCHI A., *Appunti sul piano regolatore generale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 240 ss.

BASSI N., *Il caso di Milano*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C. (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 195-212.

BELSEBRE A., *Dopo la valutazione, quale futuro per i Prusst?*, in *Urbanistica informazioni*, 172, 2000, pp. 86-87.

BENVENUTI F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Economia Trentina*, 1-2, 1956, pp. 51 ss.

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.

BERNARDINI M., *La nuova legge-quadro sugli appalti pubblici*, in *Il Corriere Giuridico*, 4/1994, pp. 662 ss.

BERNARDINI M., *Le novità della legge-quadro sugli appalti pubblici*, in *Il Corriere Giuridico*, 9/1995, pp. 1007 ss.

BIGOLARO S., *Gli interventi di trasformazione dell'esistente e il rispetto delle distanze dopo il decreto "semplificazioni"*, in *LexItalia.it*, 29 luglio 2020.

BIN R., CARETTI P., PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015.

BINI S., *Determinazione delle opere di urbanizzazione e degli standard*, in *Urbanistica e Appalti*, 2011, pp. 349-353.

BOERI S., *Europa-città: spunti di riflessione*, in *Economia dei servizi*, 2017, pp. 335-340.

BOFFANO S., CABAZZI R., *Il c.d. "Baratto amministrativo": una nuova modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale che realizza, da un lato, un risparmio d'imposta e, dall'altro, una minore spesa pubblica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2016, pp. 525-546.

BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Jovene, 2016.

BOMBARDELLI M., *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, pp. 559-568.

BOMBI M., *Dopo più di 40 anni il commercio è (anche urbanisticamente) libero*, in *Diritto e Giustizia*, 18 marzo 2013.

BONETTI T., *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, 1/2013.

BONETTI T., *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 563-590.

BONETTI T., *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 681-710.

BONETTI T., *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in FONTANARI E., PIPERATA G. (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reiventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 63-77.

BONETTI T., *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., Torino, Giappichelli, 2014, pp. 228-235.

BORASI F., “Bosco in città” o “ville a schiera nel bosco”? *A proposito della L.R. Lombardia n. 151 del 2 febbraio 1999*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 199-201.

BOSCOLO E., *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2013, pp. 341-380.

BOSCOLO E., *Dalla zonizzazione alla perequazione urbanistica. (Il caso del P.r.g. di Reggio Emilia)*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2000, pp. 21-48.

BOSCOLO E., *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n 1150)*, in BATTINI S., CASINI L., VESPERINI G., VITALE C. (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET giuridica, 2013, pp. 179 ss.

BOSCOLO E., *La perequazione e le compensazioni*, in *Pausania*, 2008, pp. 1-42.

BOSCOLO E., *La pianificazione generale*, in CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2° ed., Torino, Giappichelli, 2014, pp. 121-175.

BOSCOLO E., *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Working Papers-Urban@it*, 1/2017.

BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 9-53.

BOSCOLO E., *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 143-176.

BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e Appalti* 2014, pp. 129-146.

BOSCOLO E., *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2003, p. 823-830.

BOTTIGLIERI M., *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la «Turin Food Policy»*, in *Amministrare*, 2016, pp. 73-93.

BOVINO C., *Decreto clima: ma è davvero il pilastro del Green New Deal?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2020, pp. 103-115.

BREGANZE M., *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1997, pp. 1139-1145.

BROCOCOLI M., *Nonostante i Contratti di quartiere: assenza nel dibattito, assenza nelle politiche*, in *Urbanistica informazioni*, 195, 2004, pp. 67-69.

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007.

CALDERONI G., *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2/2016.

CALEGARI A., *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 187-209.

CAMARDA D., *Patti o impatti? Ambiguità dei programmi complessi a Taranto*, in *Urbanistica informazioni*, 170, 2000, pp. 43-44.

CAMILLO A., ODDONE F., *2010plan- Nord dell'Area metropolitana torinese*, in *Urbanistica informazioni*, 233-234, 2010, pp. 34-36.

CAMPANA S., *I programmi integrati di intervento nella legge di riforma dell'edilizia residenziale pubblica. Legge 17 febbraio 1992, n. 179*, in *Comuni d'Italia*, 1992, pp. 1417-1434.

CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione dell'urbanistica*, 7° ed., Milano, Franco Angeli, 1994.

CAMPOS VENUTI G., *Urbanistica, polemica disciplinare e assenze politiche*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 5 giugno 2013, <http://www.urbanisticainformazioni.it/Urbanistica-polemica-disciplinare-e-assenze-politiche.html>.

CANDIAN A., GAMBARO A., *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, Giuffrè, 1992.

CANGELLI F., *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C. (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 113-164.

CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016.

CARTEI G. F., AMANTE E., *Strumenti per la rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 17-38.

CARTEI G. F., *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 603-623.

CARTEI G.F. (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

CARTEI G.F., *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, pp. 1261-1295.

CARTEI G.F., *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2016, pp. 10-24.

CASSATELLA A., *La liberalizzazione del commercio e i suoi attuali limiti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, pp. 933-939.

CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, pp. 467-483.

CAVALLO PERIN R., *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto Amministrativo*, 2018, pp. 839-862.

CAVALLO PERIN R., RACCA G.M., *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2013, pp. 583-606.

CECCHETTI M., GRASSI F., *Le quote di emissione*, in GRASSI S., SANDULLI A.M. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 303-337.

CECCHETTI M., *Ragioni, obiettivi e principali novità della riforma dei procedimenti di VIA*, in DIPACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 19-48.

CENTOFANTI N., *Diritto di costruire, Pianificazione urbanistica, Espropriazione*, Milano, Giuffrè, 2010.

CERBO P., *Art. 41 quinquies, limiti quantitativi all'edificazione: gli standards ad operatività differita*, in BATTINI S., CASINI L., VESPERINI G., VITALE C. (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET giuridica, 2013, pp. 345 ss.

CERTOMÀ C., *Orti urbani, giardini condivisi, Guerrilla Gardening: l'impegno della società civile nella costruzione partecipata dello spazio pubblico*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, pp. 634-647.

CERULLI IRELLI V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011.

CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in www.labsus.org, 2014

CERULLI IRELLI V., *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., BARONE A. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell’Associazione Italiana Diritto Urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 499-514.

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 386-443.

CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà (dir. amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, Treccani, 2003, pp. 8 ss.

CHIACCHIO T., *Le novellazioni, introdotte dal cd. decreto semplificazione, al Testo Unico dell’Edilizia: considerazioni a fini emendativi. L’indifferibilità di pervenire ad una riforma organica della disciplina della materia*, in *LexItalia.it*, 1 settembre 2020.

CHIARIELLI M., *Appalti pubblici di servizi a titolo gratuito: nota a Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614*, in *Federalismi.it*, 18/2018.

CHIERICHETTI A., *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2002, pp. 281-321.

CHIERICHETTI A., *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1999, pp. 91-114.

CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 20-78.

CHIRULLI P., *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, pp. 592-614.

CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 2015, pp. 51-120.

CHITI E., *La rigenerazione degli spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 15-40.

CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002.

CHITI M. P., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 436-521.

CHITI M. P., *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U.*, Pescara, 29-30 novembre 2002, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 159-180.

CILLO B., *Difficoltà nell'attuazione di politiche urbanistiche orientate alla sostenibilità*, in *Urbanistica informazioni*, 171, 2000, pp. 30-31.

CIVITARESE MATTEUCCI S., PASSERI L., *Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 657 ss.

CLERICI M.A., *Il verde ridisegna la città: la sfida del recupero delle aree Falck di Sesto S. Giovanni*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 95/2009, pp. 77-98.

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile*, Roma, 3 luglio 2017.

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Relazione annuale 2013*, Roma, 30 maggio 2013.

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO, *Strategia nazionale del Verde urbano*, Roma, 20 maggio 2018.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento - Libro verde sull'ambiente urbano*, COM(90) 218 final, Bruxelles, 27 giugno 1990.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Sesto Programma di azione ambientale, "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"*, COM(2001) 31 definitivo, Bruxelles, 24 gennaio 2001.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2004) 60 definitivo, Bruxelles, 11 febbraio 2004.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione "Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità"*, COM(2006) 545 definitivo, Bruxelles, 19 ottobre 2006.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia della biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244, Bruxelles, 3 maggio 2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile – Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM(2020) 21 definitivo, Bruxelles, 14 gennaio 2020.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Quadro per le*

politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030, COM(2014) 15 definitivo, Bruxelles, 22 gennaio 2014.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Infrastrutture Verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 definitivo, Bruxelles, 6 maggio 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020 - Riportare la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 definitivo, Bruxelles, 20 maggio 2020.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il Green Deal europeo"*, COM(2019) 640 definitivo, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2007) 354 definitivo, Bruxelles, 27 giugno 2007.

COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2007) 354 definitivo, Bruxelles, 27 giugno 2007.

COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, 2012, https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf.

COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM(2006) 232 definitivo, Bruxelles, 22 settembre 2006.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999, Legge europea sul clima*, COM(2020) 80 definitivo, Bruxelles, 4 marzo 2020.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il fondo per una transizione giusta*, COM(2020) 22 definitivo, Bruxelles, 14 gennaio 2020.

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, COM(2019) 236 decisivo, Bruxelles, 24 maggio 2019.

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo ed il Comitato delle Regioni - Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, COM(2012) 46, Bruxelles, 13 febbraio 2012.

COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Il futuro di tutti noi*, Milano, Bompiani, 1988.

CONSIGLIO DEI MINISTRI, *“Strategia per il rilancio dell'Italia 2020-2022”*, giugno 2020, <https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2020/cronaca/schede-lavoro.pdf>.

CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - #NextGenerationItalia*, 15 settembre 2020, <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

CORTESE F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 5-11.

CORVO L., *La Green City come attrazione turistica*, in *Sociologia urbana e rurale*, 100, 2013, pp. 27-40.

CROSETTI A., *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C. (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 29-64.

CUTINI V., *Rigenerare, dove e come: strumenti analitici a supporto della rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 223-240.

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

D'ANGELO F., *Riflessioni in tema di diritti edificatori: spunti ricostruttivi per una nuova interpretazione dell'istituto*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, pp. 63-97.

D'ANGELO G., *L'illegittimità dei piani regolatori generali in assenza di zonizzazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, pp. 451-454.

D'ARIENZO M.C., *La società di trasformazione urbana: uno strumento ordinario di governo del territorio fondato sulla stabile collaborazione tra P.A. ed imprenditori privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 205-218.

D'AURIA M., *Il Copenhagen Accord: un passaggio interlocutorio verso l'assunzione di responsabilità "globali"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 0/2010, pp. 165-168.

D'ORSOGNA M., DE GREGORIIS L., *La valutazione ambientale strategica*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, Padova, Cedam, 2012, pp. 561 ss.

DAMONTE R., *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998, n. 1169*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2001, pp. 33-41.

DE CESARIS A. L., *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in CASSESE S. (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 46 ss.

DE LEONARDIS F., *Politiche e poteri dei governi nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, pp. 779-799.

DE MAIO G., *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi.it*, 8/2019.

DE MARTIN G.C., *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, in ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano, Ceda, 2011, pp. 67-72.

DE NICTOLIS R., *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, testo pubblicato sul sito www.giustizia-amministrativa.it (destinato all'opera CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 61-82).

DE PAOLIS S., *Riflessioni in tema di trasferimenti di volumetria*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, pp. 199-226.

DE PETRIS D., STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 811-840.

DE PRETIS D., *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 919-937.

DELL'ANNO P., *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Gazzetta ambiente. Rivista sull'Ambiente e il Territorio*, 2003, 5, pp. 131-152.

DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004.

DELLA CASA G., *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*, in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 3/1999.

DELLA SCALA M.G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, 2019, pp. 787-837.

DI COSIMO G., *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 629-638.

DI CRISTINA F., *Il partenariato pubblico privato quale “archetipo generale”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 482-488.

DI GIOVANNI A., *L’ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il Diritto dell’economia*, 1/2018, pp. 157-180.

DI GIOVINE G., *La prima legislatura delle regioni a statuto ordinario. Urbanistica: attendismo o decollo?*, in *Urbanistica*, 63-64, 1976, pp. 101-104.

DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2019, pp. 135-152.

DI LASCIO F., *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 65-88.

DI LORENZO O., *Prusst in Sicilia: i rischi dell’assenza di strategie*, in *Urbanistica informazioni*, 170, 2000, p. 46.

DI MARIO A., *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, pp. 1039-1045.

DI MARIO A., *Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il “decreto del fare”*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, p. 1121-1126.

DIFINO M., *La Valutazione Ambientale Strategica fra tutela dell’ambiente e governo del territorio*, in DIPACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e*

bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 209-256.

DIFINO M., *Quale limite al potere regionale di introdurre modifiche sostanziali al Piano regolatore generale (PRG)?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 533-536.

DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso edilizio dei suoli agricoli*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, I, 2018, pp. 220-287.

DIPACE R., *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amministrativo TAR*, 2004, pp. 3898-3923.

DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, pp. 237-260.

DIPACE R., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 625-650.

DURANO G., *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 541-560.

DURET P., *Taking “commons” seriously: spigolature su ambiente bene comune e legitimatio ad causam*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2013, pp. 2-65.

ECCHER L., *Il «Libro verde» della Commissione europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, pp. 933-937.

ERRICO M. F., *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2019, pp. 2197-2218.

FALCO L., *Gli standard urbanistici*, 3° ed., Roma, Edizioni delle autonomie, 1982.

FALLETTA P., *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pp. 2094-2102.

FANETTI S., *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessioni sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2019.

FELIZIANI C., *Industria e Ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 843-875.

FERRARA R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, 2005, pp. 509-555.

FERRARA R., *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la «precauzione inutile»?», in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 61-77.*

FERRARI E., *I comuni e l'urbanistica*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto convegno nazionale, Pescara, 29-30 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 125-137.

FERRARI G., *I contratti di sponsorizzazione e la pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 2011, pp. 6-22.

FERRAZZI C., *I programmi integrati d'intervento*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli studi di Trento, 2002, pp. 241-282.

FERRERO E., *“Decreto Clima”: contrasto ai cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria, in attesa del Green New Deal*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, pp. 795-799.

FERRERO E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2015, pp. 1267-1286.

FERRONI M. V., *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3/2017.

FERRONI M.V., *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008.

FIALE A., *La riqualificazione urbana tra pianificazione del territorio e governo dell'ambiente*, in *Studium Iuris*, 2001, pp. 981-984.

FIDONE G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, Edizioni ETS, 2017.

FIORETTI C., *Ripartire dal sociale per una politica nazionale di rigenerazione urbana*, in *Working Papers-Urban@it*, 1/2015.

FIORITTO A., *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 39-60.

FOÀ S., *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in CROSETTI A. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, Milano, Giuffrè, pp. 431-66.

FOIS P., *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, I, Torino, UTET, 1987, pp. 209 ss.

FOIS P., *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in CORDINI G., P. FOIS, MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, 3° ed., Torino, Giappichelli, pp. 66 ss.

FOLLIERI E., *Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urbanistica e Appalti*, 1999, pp. 20-24.

FOLLIERI F., *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 4/2015.

FOLLIERI F., *Lo "sviluppo urbano sostenibile". Considerazioni de iure condito e de iure condendo*, in *Federalismi.it*, 14/2018.

FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

FRACCHIA F., MATTASSOGLIO F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2008, pp. 121-158.

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 0/2010, pp.13-42.

FREGO LUPPI S. A., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 55-69.

GALLIA R., *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, pp. 1049-1068.

GALLIA R., *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2016, pp. 781-800.

GALLIA R., *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, pp. 1139-1159.

GAMBARO A., *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 1/2013.

GAMBINO R., *Reti urbane e spazi naturali*, in E. SALZANO (a cura di), *La città sostenibile*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992, pp. 77-89.

GARZIA G., *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, 2003, pp. 3522-3555.

GASBARRINI C., *Oltre la sostenibilità*, in *CRIOS*, 2015, pp. 5-12.

GASPARRI W., *Compensazione urbanistica, redistribuzione e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, 2014, pp. 979-1046.

GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 2016, pp. 69-190.

GENESIS M.P., *Le tutele differenziate*, in CROSETTI A. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, Milano, Giuffré, 2014, pp. 237-277.

GHETTI G., *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 1822-1839.

GIANNINI M. S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 1122 ss.

GIANNINI M.S., «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 15-53.

GIGLIONI F., *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 151-218.

GIGLIONI F., *Dalle riforme per il decentramento amministrativo ai nuovi processi democratici*, in URBAN@IT. CENTRO NAZIONALE STUDI PER LE POLITICHE URBANE (a cura di), *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 59-68.

GIGLIONI F., *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 305-336.

GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 271-313.

GIGLIONI F., *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in BARTOLINI A., PIOGGIA A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 235-254.

GIGLIONI F., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 3-21.

GIGLIONI F., *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 209-239.

GIGLIONI F., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1/2020, pp. 16-49.

GIGLIONI F., *Le città e l'inquinamento atmosferico nel diritto europeo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2019, pp. 447-454.

GIGLIONI F., *Le novità del decreto semplificazioni*, in www.labsus.org, 2020.

GIGLIONI F., *Le ragioni per dire no al "baratto amministrativo"*, in www.labsus.org, 2015.

GIGLIONI F., *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3/2016.

GIGLIONI F., NERVI A., *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

GIGLIONI F., *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in ALVISI C., DONATI D., PAVANI G., PROFETI S., TUBERTINI C. (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, AMSActa, 2019, pp. 47-105.

GIGLIONI F., *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2017, pp. 291-309.

GIGLIONI F., *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in www.labsus.org, 2017.

GIGLIONI F., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Diritto Online - Approfondimenti Enciclopedici*, 2018.

GIOMI V., *Il verde pubblico come risorsa comune: da necessario strumento di soddisfacimento di bisogni collettivi a forma di tutela di beni vincolati*, in DI SCIASCIO A. F., SCOCA F. G. (a cura di), *Le proprietà pubbliche: tutela, valorizzazione e gestione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 149-174.

GIOMI V., *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 127-152.

GIOMI V., *Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 1/2018, 181-221.

GISONDI R., *Previsioni di PRG e tutela ambientale: il Consiglio di Stato ritiene vincolabili anche singoli edifici*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, pp. 1067-1076.

GIULIANI B., *Principi e invarianti del diritto urbanistico*, in ASSINI N., MANTINI P. (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, 3° ed., Milano, Giuffrè, 2007, pp. 105 ss.

GIULIANI M., *Riqualficazione lowcost*, in *Urbanistica informazioni*, 237, 2011, pp. 30-32.

GIUPPONI T.F., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 1-12.

GIUSTI A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci dell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

GOLISANO L., *Il Prg di Milano e giurisprudenza TAR Lombardia*, in *Pausania*, 15 maggio 2019.

GRATANI A., *L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 493-500.

GRATANI A., *Quando le misure nazionali che impongono l'acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili possono rappresentare aiuti statali all'ambiente o restrizioni alle importazioni vietata dal diritto comunitario*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 609-614.

GRAZIOSI B., *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n 24*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 71-79.

GRAZIOSI B., *I nuovi regolamenti comunali per il verde urbano e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 189-204.

GRAZIOSI B., *Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 529-550.

GRAZIOSI B., *Riflessioni sul regime giuridico delle opere della street art: tutela e appartenenza "pubblica"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, pp. 423-440.

GRAZIOSI G., *I programmi di riqualificazione urbana*, in BELLOMIA S., PAGLIARI G., SANDULLI M.A. (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 653-700.

GUALANDRI F., *Ambiente, urbanistica ed ordinamento del territorio*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2001, pp. 307-348.

GUZZARDO G., *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, pp. 119-151.

GUZZARDO G., *Linee evolutive della pianificazione “senza espansione”: rigenerazione urbana e pianificazione strategica del governo del territorio*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 143-163.

GUZZARDO G., *Urbanistica consensuale e Società di Trasformazione Urbana*, in *Rivista Giuridica dell’edilizia*, 2007, pp. 3-14.

GUZZI F.F., *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2016, pp. 25-55.

GUZZI F.F., *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell’esistente*, in *Federalismi.it*, 22/2016.

HERRERO DE LA FUENTE A.A., *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2006, pp. 893-906.

IACOVONE G., *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2018, pp. 23-37.

IAIONE C., *La città bene comune*, in *Aedon*, 1/2013.

INDOVINA F., *Periferie 1, Organismi in devoluzione*, in *Equilibri*, 2, 2006, pp. 341-353.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Fifth Assessment Report (AR5)*, 2013.

ISPRA, *Stato di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia*, Roma, 2020.

IUDICA G., *Il ruolo dell’agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2014, pp. 261-287.

KRÄMER L., *Manuale di diritto pubblico comunitario per l’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002.

LABSUS, *Rapporto 2019 sull’Amministrazione condivisa dei beni comuni*, in www.labsus.org, 2020.

LAMBERTI C., GREGGI M., *Il baratto amministrativo e l'esenzione del debito tributario*, in *Studium Iuris*, 2017, pp. 38-43.

LATINI A. P. (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana*, Roma, INU edizioni, 1997.

LAURI C., *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in DIPACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 355-370.

LEONARDI C., *Le emissioni di gas ad effetto serra nelle politiche delle Nazioni Unite e della Comunità Europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, pp. 7-25.

LEONE G., TARASCO A. L., *Spunti ricostruttivi in tema di programmi di intervento, piani e programmi di recupero*, in *Foro amministrativo CDS (II)*, 2003, pp. 1149-1154.

LINGUA V., *I programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 83, 2005, pp. 587-606.

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

LOMBARDI P., *La pianificazione paesaggistica*, in CROSETTI A. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. La tutela della natura e del paesaggio*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 569-606.

LOTTINI M., *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, 2002, pp. 1950-1957.

MAGNAGHI A., *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, pp. 134-150.

MANDARANO A., *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2000, pp. 775-784.

MANTINI P., *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, pp. 375-405.

MANZETTI V., *Baratto o baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in cammino*, 3 aprile 2018.

MARCHISIO S., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in CORDINI G., P. FOIS, MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, 3° ed., Torino, Giappichelli, pp. 1 ss.

MARI G., *Il verde urbano pubblico e la pubblicizzazione del verde privato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, pp. 39-61.

MAROTTA S., *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon*, 1/2013.

MARRONI A., *Sette anni dopo Kyoto: i risultati della Nona Conferenza delle Parti (COP 9) della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 323-335.

MASSARETTI P. G., *Dalla "regolamentazione" alla "regola". Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 1995, pp. 437-488.

MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, pp. 1-19.

MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – speciale*, Tomo IV, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3335-3389.

MAZZOLLA M.A., *La motivazione del PRG con riguardo all'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 518-525.

MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2/2016.

MIDIRI F., *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel “testo unico ambiente”*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2010, pp. 249-277.

MIGIARRA M., *Politiche nazionali ed europee per la riduzione del livello di emissione dei gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 2004, pp. 131-162.

MIGLIORANZA M., *Le funzioni delle zone e degli edifici: individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2005, pp. 245-283.

MILONE A., *Le valutazioni ambientali*, in GRASSI S., SANDULLI M. A. (a cura di), *Trattato di Diritto dell’ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 135-189.

MIRABILE M., *La natura in città: il verde urbano e la biodiversità*, in ISPRA (a cura di), *III Rapporto APAT sulla Qualità dell’ambiente urbano*, 2006, pp. 505-534.

MONTINI M., *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1999, pp. 133-148.

MONTINI M., *Riflessioni critiche sull’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, pp. 719-755.

MORABITO P., *Connessione tra ambiente ed urbanistica: piani ambientali e strumenti urbanistici*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1990, pp. 547-562.

MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Torino, 1988, pp. 1-54.

MUZI L., *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, in www.labsus.org, 2020.

MUZI L., *L’Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell’ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 117-139.

NERVI A., *Beni comuni, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 41-64.

NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016, pp. 81-121.

NESPOR S., *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 1-9.

NIGRO M., *Territorio: problemi generali*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Dott. M. Ragno editore, 1988, pp. 357-379.

OLIVETTI RASON N., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 3 ss.

OPENPOLIS, *Quanto stanno diminuendo le nascite in Italia*, 2019, <https://www.openpolis.it/quanto-stanno-diminuendo-le-nascite-in-italia/> (ultimo accesso 24 marzo 2020).

OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2019 - "Il clima è già cambiato. Ora è il tempo di nuove politiche urbane"*, Roma, 2019.

OSSERVATORIO DI LEGAMBIENTE CITTÀCLIMA, *Rapporto 2020 - "Il clima è già cambiato. La mappa di 10 anni di impatti nel territorio italiano, le nuove politiche da accelerare con il Recovery Plan"*, Roma, 2020.

OTRANTO P., *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 4/2015.

OZZOLA F., *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, op. cit., pp. 233-263.

PAGANO F., *Il “piano operativo” nel processo di pianificazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2010, pp. 67-83.

PAGLIARI G., *La contractualisation dans le droit de l’urbanisme. La situation italienne. Première partie: le fondements et le grands enjeux*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2012, pp. 33-57.

PAGLIARI G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019.

PAPPANO D., *Inquinamento atmosferico e clima*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2015, pp. 344-368.

PARENTE F., *Gli strumenti urbanistici di recupero dell’edilizia degradata*, in *Rivista del Notariato*, 2005, pp. 97-106.

PARIGI M., *Prime riflessioni sui Prusst*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, p. 83.

PASSALACQUA M., FAVARO T., *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico incentivante*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 61-90.

PAVONE V., *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C. (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 321-342.

PENNETTA P., *Atti normativi*, in PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., MARTINO G., NOVI C. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, CEDAM, 2018, pp. 249 ss.

PERICU G., *Le prime riforme regionali in materia urbanistica*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 423-440.

PERINI A., *I programmi integrati d’intervento: da modello statale alla disciplina regionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2001, pp. 449-508.

PERONGINI S., *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1982, pp.235-278.

PERUGGIA P., *I p.r.u.s.s.t. come strumenti di pianificazione innovativa*, in *Giustizia Amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, 2009, pp. 288-302.

PERRONE A., *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 241-275.

PICCHIOLUTTO S., *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, pp. 457-465.

PICCINATO L., *Siena: città e piano*, in *Urbanistica*, 23, 1958, pp. 8-16.

PICOZZA E., *Il piano regolatore generale urbanistico. Linee di tendenza della legislazione regionale*, Padova, CEDAM, 1987.

PIERETTI G., GROSSI E., FERILLI G., TAVANO BLESSI G., *Aree urbane, ambiente naturale e benessere: il caso della città di Milano*, in *Sociologia urbana e rurale*, 99, 2012, pp. 134-151.

PIGNATELLI N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012.

PINAMONTI C., *I piani e i programmi di recupero urbano*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli studi di Trento, 2002, pp. 195 ss.

PIPERATA G., *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 645-676.

PIZZANELLI G., *La rigenerazione degli spazi urbani attraverso percorsi agro-alimentari*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 289-307.

PIZZOLATO F., *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 493-516.

POLICE A., *La valutazione di impatto ambientale*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, Padova, Cedam, 2012, pp. 527 ss.

PORCHIA O., *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in FERRARA R., GALLO C.E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 153-219.

PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto comunitario*, 2006, pp. 17-67.

PORTALURI P.L., BROCCA M., *L'ambiente e le pianificazioni*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto amministrativo dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 369-388.

PORTALURI P.L., *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 3° ed. Torino, Giappichelli, 2015, pp. 247-261.

PORTALURI P.L., *Primauté della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, pp. 233-246.

POTOTSCHINIG U., *Il comune nella pianificazione territoriale*, in TERESI F. (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, Palermo, ASACEL, 1981, pp. 74 ss.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 381-428.

PRIORE R., *No people, no landscape. La Convenzione europea del paesaggio: luci ed ombre nel processo di attuazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2009.

PROVENZALI P., *Un'ulteriore conferma del Consiglio di Stato sulla valenza primaria della tutela paesaggistica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, pp. 675-684.

PULA T., *Il baratto amministrativo: profili giuslavoristici*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2017, pp. 336-362.

QUAGLIA M. A., *L'urbanistica consensuale*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 627-702.

QUINTO P., *La "nuova" ristrutturazione edilizia nel decreto semplificazioni*, in *LexItalia.it*, 24 luglio 2020.

RAGAZZO M., *Pianificazione urbanistica e perequazione: il caso del PRG di Roma*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, pp. 1087-1103.

RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, pp. 649-700.

RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, pp. 62-84.

RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 5-50.

ROCCELLA A., *La gestione territoriale sostenibile: strumenti di pianificazione*, in *Amministrare*, 2014, pp. 389-408.

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, 2° ed., Firenze, Sansoni, 1945.

ROSSATI M., *La rigenerazione urbana alla Lombarda*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 153-172.

ROSSI G., *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente - Decennale della Rivista (2010-2020)*, 1/2020, pp. 4-14.

ROSSI G., *Funzioni e procedimenti*, in ID (a cura di), in *Diritto dell'ambiente*, 3° ed, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 64-99.

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 169-176.

ROVERSI MONACO M., *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 541-553.

ROVERSI MONACO M., *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 827-836.

SALVIA F., *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 529-540.

SALVIA F., *La nozione di urbanistica e le fonti (art. 1, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in BATTINI S., CASINI L., VESPERINI G., VITALE C. (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET giuridica, 2013, pp. 137 ss.

SALZANO E. (a cura di), *La città sostenibile. Dal libro verde per l'ambiente urbano in Europa della Cee, un rilancio alla discussione sull'attuale condizione urbana in Italia e un contributo alla progettazione di una città omogenea allo sviluppo sostenibile*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1992.

SANDULLI M.A., *Premessa: la crescente attenzione europea per l'ambiente e per lo sviluppo sostenibile (gli esempi dei contratti pubblici e dell'energia)*, in DIPACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli*

interessi. *La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 11-18.

SAU A., *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 955-1006.

SBRESCIA V.M., *Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, pp. 819-864.

SCHIAVANO M.L., *La valutazione ambientale strategica*, in FERRARA R., FERRARI G.F. (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, CEDAM, 2015, pp. 757-799.

SCIULLO G., *Contributo per una legge quadro sul governo del territorio*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2014, pp. 298-314.

SCIULLO G., *Per una nuova legge urbanistica nazionale: spunti di riflessione*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2013, pp. 381-388.

SCOVAZZI T., *L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, pp. 177-182.

SELICATO F., *Prusst della pre-Murgia adriatica*, in *Urbanistica informazioni*, 169, 2000, pp. 59-60.

SIMONATI A., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per un nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 267-287.

SIMONATI A., *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, pp. 31-45.

SOLA A., *I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2019.

SPAGNUOLO F., *Il Green Public Procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della Pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, pp. 397-420.

STANGHELLINI S., *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, in *Urbanistica*, 104, 1995, pp. 6-10.

STEFANI E., *Principali contenuti ed innovazioni della legge provinciale per il governo del territorio e della provincia autonoma di Trento*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 253-265.

STEFANONI E., *La qualità dell'aria in ambiente urbano: problemi e possibili soluzioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 553-562.

STELLA RICHTER P., *A proposito dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo*, in *Giustizia civile*, 1999, pp. 2597-2599.

STELLA RICHTER P., *Amministrazione dell'urbanistica e tutela del territorio: complementarità o alternatività?*, in *Rivista amministrativa della Regione Veneto*, 4, 1994, pp. 10-13.

STELLA RICHTER P., *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, pp. 614-619.

STELLA RICHTER P., *Diritto Urbanistico. Manuale breve*, 5° ed., Milano, Giuffrè, 2018.

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, 3° ed., Milano, Giuffrè, 2018.

STELLA RICHTER P., *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 21 ss.

STELLA RICHTER P., *La disciplina del paesaggio, oggi*, in CORTESI W. (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio. Atti del Convegno di Lampedusa 21-23 giugno 2007*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, pp. 10 ss.

STELLA RICHTER P., *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, pp. 432-435.

STELLA RICHTER P., *Riforma urbanistica: da dove ricominciare*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1996, pp. 463 ss.

STICCHI DAMIANI E., *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica integrale*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree e la qualità dell'abitato. Atti del Terzo convegno nazionale, Genova 19-20 Novembre 1999*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 145-164.

STICCHI DAMIANI E., *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980.

STRINGA F., *Gli strumenti compensativi a favore della collettività*, in AA.VV. (a cura di), *Ravenna, verde senza confini*, Milano, Il verde editoriale, 2006, pp. 8-9.

TARRANT M.C., CORDELL H.K., *Amenity Values of Public and Private Forests: Examining the Value-attitude Relationship*, in *Journal of Environmental Management*, pp. 692-703.

TEDESCO C., *Chi partecipa e come alla riqualificazione urbana?*, in *Urbanistica informazioni*, 197, 2004, pp. 37-38.

TERESI F., *Le leggi regionali di protezione delle coste tra urbanistica e paesaggio*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 449-471.

TIGANO F., *La riqualificazione dell'esistente*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 213-248.

TONDI DELLE MURA V., *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in LIPPOLIS L. (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 277-298.

TORELLI G., *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, 2/2020.

TORELLI G., *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 651-679.

TOSI R., *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, pp. 937-947.

TRAPANI G., *I diritti edificatori*, in *Rivista del notariato*, 2012, pp. 775-899.

TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pp. 661-689.

TRIMARCHI BANFI F., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 3-34.

TUMBIOLO R., *La tutela del paesaggio nello strumento urbanistico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 490-492.

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, *The World's Cities in 2018 - Data Booklet (ST/ESA/SER.A/417)*, 2018.

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, 2018.

URBANI P., *A proposito del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 227-248.

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1995.

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 6° ed., Torino, Giappichelli, 2017.

URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e Appalti*, 2013, pp. 64-70.

URBANI P., *Gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica tra interpretazioni giurisprudenziali e vuoti normativi*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 705-726.

URBANI P., *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 117-124.

URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, pp. 199-216.

URBANI P., *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario. Problemi aperti nell'urbanistica consensuale*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 70/2001, pp. 207-219.

URBANI P., *La ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" secondo la Corte costituzionale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2020, pp. 499-508.

URBANI P., *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1994, pp. 3-14.

URBANI P., *Per una critica all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Diritto dell'economia*, 1/2010, pp. 41-74.

URBANI P., *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, pp. 303-314.

URBANI P., *Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1123-1139.

URBANI P., *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, p. 138-141.

URBANI P., *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. del diritto*, vol. XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 868-883.

URBANI P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

URBANI P., *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011.

URBANI P., *Urbanistica*, in AA. VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Dott. M. Ragno editore, 1988, pp. 383-410.

URBANI P., *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 665-692.

VALAGUZZA S., *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Diritto Amministrativo*, 2010, pp. 395-438.

VAROTTO M., *Strumenti finanziari comunitari per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, in *Azienditalia*, 9/2002.

VILLAMENA S., «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 379-391.

VILLAMENA S., *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2017, pp. 101-112.

VILLAMENA S., *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 247-257.

VILLANI S., *Spunti per un nuovo approccio ai problemi dello sviluppo sostenibile e della tassazione nell'era del Covid-19*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 4/2020, pp. 1-46.

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 3° ed., Bari, Cacucci editore, 2013.

VIRGA P., *Il "verde attrezzato" qualificato come vincolo conformativo*, su *LexItalia.it*, gennaio 2001.

VIRGA P., *Natura ed effetti del «verde attrezzato»*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pp. 320-321.

VIRZO R., *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 113 ss.

VITALE C., *Società di Trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pp. 591-632.

VIVIANI S., *Pisa, città diverse*, in *Urbanistica*, 105, 1995, pp. 116-124.

ZANELLI M., *La lr Emilia-Romagna sulla riqualificazione urbana*, in *Urbanistica informazioni*, 218, 2008, pp. 21-22.

ZARAMELLA P., *Prusst di Udine, Tavagnacco, Reana del Rojale e Tricesimo*, in *Urbanistica Informazioni*, 169, 2000, p. 52.