

# Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?

di Luca Di Giovanni

**Abstract:** *European integrated regeneration and national urban regeneration: two different ways to consider the transformation of the territory?* - The paper, after a brief description of the European Union urban policies in the field of territorial and social cohesion, wants to compare the features of national urban regeneration with those of european regeneration, as described by "Dichiarazione di Toledo". In particular, the paper wants to put the attention on the integrated approach and on the transversal method that european integrated regeneration applies in the evaluation of the territorial problems, with the aim to consider all relevant profiles, starting with the environmental aspects up to social and economic issues.

**Keywords:** european urban policies – european urban regeneration – integrated approach – national urban regeneration - differences.

## 1. Premessa: l'Unione europea e le sue politiche urbane in materia di coesione territoriale e sociale

La rigenerazione urbana rappresenta un tema di rilevante attualità per l'importanza degli interessi pubblici che intende perseguire nelle aree territoriali urbane, consistenti principalmente nel divieto di consumo di nuovo suolo e nel riuso dell'esistente. La dottrina più recente ha rimarcato la delicatezza del tema, soffermandosi sulle qualità che la rigenerazione urbana possiede, che non si sostanziano soltanto nella volontà di realizzare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio, quanto piuttosto di porre in essere una trasformazione totale dei luoghi urbani, una "rinascita in senso ampio delle strutture territoriali"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, n. 2, 394. Sull'attualità del tema e sull'incertezza definitoria della nozione di rigenerazione urbana, si rinvia a G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 2022, n. 1, 133 ss.. Per un inquadramento sistematico dello strumento e della sua connessione con gli aspetti ecologici del territorio, si rimanda al volume di G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

Questa direzione nell'utilizzo delle tecniche di governo del territorio costituisce la conseguenza del recepimento e della successiva attuazione, già in tempo remoto, delle politiche pubbliche internazionali ed europee. Basti ricordare, a livello internazionale, la Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, il Rapporto "Our Common Future" del 1987 e le Conferenze di Rio de Janeiro del 1992 e del 2012, tramite i quali si è stabilito il rispetto del principio della conservazione del suolo quale risorsa limitata e non rinnovabile e si è affidato alla rigenerazione il compito di "arginare la c.d. desertificazione"<sup>2</sup>; oppure, in campo europeo, si può fare riferimento alla Carta europea del suolo del 1972 e alle numerose Comunicazioni della Commissione europea, a cominciare dalla n. 179/2002, rubricata "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo", dove il suolo viene configurato quale risorsa essenziale, da tutelare e valorizzare con le migliori tecniche disponibili in considerazione della sua pluralità di funzioni essenziali per la vita e lo sviluppo dell'uomo<sup>3</sup>.

Non si possono poi dimenticare le Carte delle città europee, quali, ad esempio, la Carta di Aalborg del 1994, la Carta di Lipsia del 2007 e il suo successivo aggiornamento del 2020, la Carta urbana europea del 2008 e, infine, la Dichiarazione di Toledo del 2010, tutte finalizzate a configurare le città europee quali aree urbane in cui garantire uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo proprio attraverso "lo strumento strategico" della rigenerazione urbana<sup>4</sup>.

Sotto questo profilo, le città europee sono descritte come luoghi di coesione ambientale, economica e sociale, in favore delle quali occorre predisporre apposite politiche pubbliche di sostenibilità del loro sviluppo. Si è reso, cioè, necessario elaborare specifiche Agende urbane destinate alla pianificazione e alla programmazione degli interventi di trasformazione del territorio urbano e, in particolare, di quelle zone cittadine caratterizzate dalla mancanza di infrastrutture, dal degrado del patrimonio edilizio e, quindi, anche da emarginazione sociale<sup>5</sup>.

L'Agenda Urbana Europea, altrimenti nota come Patto di Amsterdam, firmata in una riunione informale nel maggio 2016 dai Ministri europei delle politiche urbane, intende perseguire proprio tali obiettivi e aderire ai principi fondamentali posti, a livello internazionale, dalla New Urban Agenda, al fine

---

<sup>2</sup> Così G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2018, n. 1, 121.

<sup>3</sup> Secondo F.F. Guzzi, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, n. 4, 26, in base alla lettura del contenuto della suddetta Comunicazione, il suolo dovrebbe essere considerato quale bene a "supporto della vita, degli ecosistemi" e anche come "riserva di patrimonio genetico e di materie prime, come custode della memoria storica e come elemento essenziale del paesaggio".

<sup>4</sup> Così B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, 2022, n. 1, 285.

<sup>5</sup> Tra le Agende urbane più significative si possono rammentare, a livello internazionale, la New Urban Agenda, firmata a Quito nel 2016 in occasione della III Conferenza Habitat, mentre, a livello europeo, il Patto di Amsterdam, concluso e sottoscritto sempre nel medesimo anno (si veda, in proposito, la Comunicazione della Commissione europea "La dimensione urbana delle politiche dell'UE- Elementi fondativi di un'Agenda urbana UE, Bruxelles, 18 luglio 2014 (COM) 2014).

di conseguire una migliore armonizzazione e integrazione delle politiche settoriali nel contesto urbano, nonché, di conseguenza, uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle città<sup>6</sup>.

L'integrazione delle politiche settoriali si fonda su un approccio olistico e su una visione complessiva delle problematiche urbane, ritenuti i soli metodi idonei per soddisfare in maniera equa e simultanea le esigenze di salvaguardia dell'ambiente, di tutela della salute umana e di promozione delle attività economiche nelle singole città. All'interno di queste aree territoriali occorre applicare una "politica di sviluppo urbano integrato", intesa secondo i criteri dettati dalla Carta di Lipsia come un "processo in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali [...] sono coordinati" e configurata quale "prerequisito cruciale per attuare la strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione europea"<sup>7</sup>.

Dall'integrazione delle politiche settoriali e, dunque, dall'integrazione nella fase di programmazione e pianificazione i documenti europei procedono all'individuazione degli strumenti integrati di governo del territorio, che dovrebbero favorire uno sviluppo equilibrato delle aree urbane, in modo tale da determinare un sensibile miglioramento qualitativo dei quartieri degradati, con conseguente stabilizzazione economica degli stessi e una forte riduzione delle disuguaglianze sociali. Secondo i principi posti dalla Dichiarazione di Toledo, la rigenerazione urbana deve adottare un approccio integrato "al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano" verso la realizzazione dello sviluppo urbano generale<sup>8</sup>.

È, pertanto, lo strumento della rigenerazione urbana "integrata" ad essere considerato il mezzo più adatto alla realizzazione di tali obiettivi e a garantire all'interno delle città il rafforzamento della loro coesione territoriale e sociale.

Del resto, non può sorprendere che l'indicazione dello strumento più idoneo ad attuare il principio di coesione derivi proprio dall'ordinamento della Unione europea, visto che pure tale principio ha carattere prettamente europeo e solo successivamente è stato introdotto nella dimensione giuridica nazionale<sup>9</sup>, con

---

<sup>6</sup> Per approfondimenti su entrambe le Agende urbane, si rinvia a G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, 44-55 e a M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, n. 4, 816 ss..

<sup>7</sup> Si veda il testo della Carta di Lipsia del 2007, Raccomandazione I, "Un maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato".

<sup>8</sup> Si veda il testo della Dichiarazione di Toledo del 2010, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee*, A.3. *Sugli strumenti operativi che potrebbero favorire la rigenerazione urbana integrata*.

<sup>9</sup> Il principio di coesione è stato previsto, inizialmente con finalità politiche, dall'Atto unico europeo del 1986 e, successivamente, ha assunto una dimensione economico-sociale con il Trattato di Maastricht del 1992 ed un'altra territoriale con il Trattato di Lisbona, anche se, tuttavia, lo scopo primario del principio è sempre rimasto quello di perfezionare il processo di integrazione europea. Su tale processo si rinvia a L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, 2021, 319-320, dove si precisa che esso, sia nella prima fase (2014-2020) che nella seconda fase di attuazione (2021-2027), è finalizzato a promuovere la collaborazione tra i diversi

fondamento nell'art. 2 della Costituzione<sup>10</sup>. A livello europeo, la coesione territoriale, economica e sociale si declina nei termini di prevenzione degli squilibri territoriali e di riduzione degli svantaggi geografici tra le aree urbane e quelle rurali, sfruttando la cooperazione tra amministrazioni centrali e periferiche, nonché implementando il ruolo dei diversi soggetti, pubblici e privati, operanti sui differenti livelli territoriali. Ne discende un sistema pluralista e policentrico di governo del territorio, in armonia con gli artt. 5 e 118 Cost., il quale deve prendersi cura di un oggetto a carattere multidimensionale, il territorio, da salvaguardare attraverso “un piano unico sufficientemente elastico” e “singoli progetti di riabilitazione della città e di sviluppo economico-sociale”<sup>11</sup>.

L'ordinamento nazionale sembra aver recepito le indicazioni provenienti dall'Unione europea e, in particolare, la richiesta di adozione di un approccio olistico in punto di trasformazione delle aree urbane<sup>12</sup>. La Missione n. 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), invero, individua nella rigenerazione urbana il principale strumento per migliorare la qualità del decoro urbano e il contesto ambientale, nonché ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociali: dunque, uno strumento strategico finalizzato non solo alla riqualificazione urbana, ma anche alla rigenerazione ambientale e sociale del contesto territoriale oggetto di intervento<sup>13</sup>.

Tuttavia, sembra che tale recepimento sia avvenuto soltanto in modo parziale, stante la difformità di alcuni elementi costitutivi della rigenerazione

---

Stati membri dell'Unione europea “mediante la realizzazione di azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti tra attori nazionali, regionali e locali”, al fine di conseguire uno sviluppo economico, sociale e territoriale dell'UE nel suo complesso. Più in generale, per approfondimenti su tale principio, si rimanda ai volumi di G. De Giorgi Cezzi e P. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara e D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, 9 ss., G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, 300 ss. e S. Cimini e M. D'Orsogna (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, 167 ss..

<sup>10</sup> Sulla costituzionalità del principio di coesione si segnala L. Mezzetti, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti e A. Ruggieri (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Torino, 2014, 85.

<sup>11</sup> Così P. Stella Richter, *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi e P. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 470. Nelle parole dell'autore pare intravedersi l'allusione al piano paesaggistico, per come descritto dagli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali, e ai progetti di rigenerazione urbana, intesi quali strumenti di trasformazione positiva delle aree urbane.

<sup>12</sup> La recente giurisprudenza costituzionale ha, infatti, sottolineato il necessario utilizzo di un approccio integrato, che non considera più il territorio soltanto come “spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria”, ma che rivaluta tale bene quale “risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)” (così Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>13</sup> Il PNRR è stato approvato il 29 aprile 2021 dal Consiglio dei Ministri e rappresenta il programma di investimenti che l'Italia ha presentato alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation EU, al fine di fronteggiare la crisi pandemica provocata dal Covid-19. Per l'individuazione delle misure di rigenerazione urbana ricomprese nella Missione n. 5 del PNRR, si rinvia a M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, cit., 405 ss..

urbana nazionale, per come descritta dalla legislazione regionale, rispetto a quella europea, così come delineata dalla Dichiarazione di Toledo e dai restanti documenti normativi sovranazionali. Probabilmente, la ragione è da ricercarsi nella non vincolatività dei contenuti della Dichiarazione di Toledo, a fronte della sussistenza di un sistema complesso di fonti del diritto, di tipo multilivello, all'interno del quale le disposizioni normative di dettaglio emanate dalle Regioni devono sopperire alla mancanza di principi fondamentali posti dallo Stato nella materia del governo del territorio, fatta eccezione per quelli non aggiornati delle vetuste leggi 17 agosto 1942, n. 1150 e 6 agosto 1967, n. 765, nel più limitato settore dell'urbanistica (i quali, però, si basano sull'idea di una città da espandere e non da rigenerare). Merita, pertanto, approfondire il tema e svolgere alcune riflessioni di comparazione tra le due forme di rigenerazione relativamente all'oggetto da trasformare, all'ambito territoriale di operatività e ai soggetti che possono collaborare ai fini dell'esecuzione di tale intervento.

## 2. I principi fondamentali posti dalla Dichiarazione di Toledo: l'introduzione del concetto della rigenerazione urbana "integrata" e l'individuazione dei suoi contenuti essenziali

Il tema della rigenerazione urbana, come già precisato, risulta essere strettamente connesso a quello della difesa del suolo, quale risorsa limitata e non rinnovabile<sup>14</sup>. Nonostante l'Unione europea possieda competenze ed eserciti funzioni amministrative prevalentemente nel campo ambientale, come dimostra il contenuto dell'art. 191 TFUE, ciò non toglie che tale ruolo

---

<sup>14</sup> La letteratura in materia è assai ampia. Tra i tanti contributi, si segnalano i seguenti: M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico: spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Ambientediritto.it*, 2021, n. 1, 489 ss.; G. Pagliari, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, n. 5, 325 ss.; W. Gasparri, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Dir. pubbl.* 2020, n. 2, 421 ss.; P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 1, 1 ss.; M. Roversi Monaco, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017*, in *Ist. Fed.*, 2017, n. 3, 10 ss.; G.F. Cartei, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, n. 4, 10 ss.; F.F. Guzzi, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, cit., 25 ss.; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, n. 1, 69 ss.; L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit. 311 ss.; C. Gabbani, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 9; G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, 2015, 805 ss.; G.F. Cartei e L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, 2014, 667 ss.; E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, n. 2, 129 ss..

possa trasferirsi, almeno in minima parte, anche nel settore delle politiche territoriali<sup>15</sup>.

L'Unione europea ha, infatti, investito energie e risorse nell'emanazione di numerose raccomandazioni non vincolanti, di linee guida e *best practices*, di atti di *soft law*, che hanno contribuito, da un lato, ad una "europeizzazione delle discipline urbanistiche nazionali"<sup>16</sup> e hanno concorso, dall'altro lato, ad aumentare la conoscenza delle migliori tecniche disponibili per la protezione del suolo<sup>17</sup>, con la scopo di azzerare il consumo di nuovo suolo entro il 2050<sup>18</sup>.

La stessa Carta di Lipsia si pone in linea con tale obiettivo, soprattutto quando evidenzia la necessità di realizzare "strutture compatte degli insediamenti" per mantenere un uso efficiente e sostenibile delle risorse e quando sottolinea l'importanza di adottare strategie per il miglioramento delle condizioni materiali delle città, puntando ad innalzare gli standard abitativi degli edifici già esistenti<sup>19</sup>. Le politiche pubbliche a favore delle aree urbane devono tendere all'esecuzione di trasformazioni sostenibili in conformità a quanto stabilito dai restanti documenti europei ed internazionali (come, ad esempio, l'Agenda territoriale 2030 per lo sviluppo sostenibile, la *New Urban Agenda*, l'Agenda urbana europea e l'*European Green Deal*), assicurando un certo grado di coerenza delle misure da esse previste ed evitando inutili inefficienze nella ripartizione dei compiti tra i soggetti agenti<sup>20</sup>.

Ai sensi della Carta di Lipsia, una trasformazione territoriale può ritenersi sostenibile solo se è orientata a garantire uno sviluppo di lungo

<sup>15</sup> In proposito, si veda M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 649.

<sup>16</sup> Così G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, cit., 128, che giustifica l'influenza dell'Unione europea sulle discipline urbanistiche nazionali in ragione del valore comune ricoperto dal suddetto bene. Più in generale, sul ruolo dell'ordinamento europeo nella materia del governo del territorio, si rinvia a M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Aa.Vv., Il governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, n. 3, 91 ss..

<sup>17</sup> Basti ricordare le seguenti: Comunicazione della Commissione europea del 16 aprile del 2002, "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo", COM (2002) 179 def.; Comunicazione della Commissione europea, "Strategia tematica per la protezione del suolo", COM (2006) 231 def.; Comunicazione della Commissione europea 20 settembre 2011, "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", COM (2011) 571 def.; Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso", COM/2012/046. Da ultimo, si ricorda il Patto di Amsterdam del 2016 il cui dodicesimo tema concerne proprio l'uso sostenibile del terreno e soluzioni *eco-based* (sul tema, si veda P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 16 e nota n. 34).

<sup>18</sup> Al riguardo, si segnala P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 17, che sottolinea come il suddetto obiettivo sia stato "enunciato a livello europeo già con la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006" e poi sia stato "ribadito nel 2011 con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

<sup>19</sup> Cfr. Carta di Lipsia del 2007, *Raccomandazioni*.

<sup>20</sup> Cfr. Carta di Lipsia del 2020, *Preamble* e *The transformative power of European cities*.

periodo, un'appropriatezza compattezza ed autosufficienza delle aree urbane e rurali, nonché un ridotto uso del suolo, assegnando la priorità ad interventi di rigenerazione a discapito di opere di impermeabilizzazione dei terreni; e in questo quadro gioca un ruolo assai rilevante l'implementazione della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo di nuove tecnologie basate sulle esigenze delle collettività locali, al fine di elaborare "smart cities strategies for common good" e di migliorare l'esercizio delle funzioni amministrative e la gestione dei "public services"<sup>21</sup>, compresa la stessa rigenerazione urbana sia che la si voglia qualificare in un modo o nell'altro <sup>22</sup>.

Ma è la Dichiarazione di Toledo del 2010 a descrivere in modo attento lo strumento della rigenerazione urbana e a fornire ai giuristi utili indicazioni sul suo "potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee"<sup>23</sup>. In particolare, tale Dichiarazione offre un quadro normativo di *soft law* che punta sull'applicazione di un approccio integrato alla rigenerazione urbana, ossia su una tipologia di rigenerazione che deve prendere in considerazione sia l'aspetto ambientale (c.d. rigenerazione verde) sia le questioni sociali (c.d. rigenerazione sociale), nonché i problemi economici (c.d. rigenerazione economica), delle città, al fine di conseguire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva<sup>24</sup>. L'approccio integrato implica l'adozione di un metodo "trasversale o multidimensionale" nella valutazione delle questioni territoriali, con il quale "affrontare tutta la complessità dello sviluppo urbano, tenendo conto del ruolo di ogni parte della città nella sua struttura

---

<sup>21</sup> Cfr. Carta di Lipsia del 2020, *D.1.1. Active and strategic land policy and land use planning* e *D.1.2 Actively shaping digital transformation*.

<sup>22</sup> In dottrina, si registra un dibattito sulla configurazione della rigenerazione urbana quale funzione amministrativa, servizio pubblico o mera tecnica di governo del territorio. In proposito, si rinvia alle osservazioni di G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 68, che qualifica la rigenerazione urbana come una "funzione di amministrazione attiva", alle riflessioni di R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, n. 3, 627, che la ritiene "una declinazione innovativa" della funzione di governo del territorio, all'opinione di E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 15, che arriva a configurarla come una nuova funzione amministrativa, e ai suggerimenti di M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità e il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, n. 1, 1 ss.e T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, n. 2, 87 ss., che postulano la sussistenza di un qualche collegamento tra la rigenerazione urbana e il concetto di servizio pubblico.

<sup>23</sup> Così il titolo della Dichiarazione di Toledo, il cui testo è consultabile in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2013, n. 1-2. Tale Dichiarazione rappresenta l'esito della riunione informale (tenutasi il 22 giugno 2010 in Spagna) dei Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati membri dell'UE sul tema della rigenerazione urbana integrata.

<sup>24</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee*- A.1. *L'importanza strategica della rigenerazione urbana integrata per raggiungere uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo*, 3-4.

globale”<sup>25</sup>. Tale metodo di gestione urbana deve superare la logica del breve periodo per elaborare strategie di lungo termine, che siano caratterizzate da una certa flessibilità e da una maggiore capacità di adattamento e di evoluzione rispetto agli imprevisti potenzialmente verificabili all’interno delle città.

L’oggetto, dunque, del documento europeo è la configurazione della rigenerazione come uno strumento che possa espletare le sue funzioni attraverso un metodo olistico e complessivo di governo del territorio. Sotto il profilo ambientale, la rigenerazione deve poter soddisfare la maggior parte delle esigenze urbane, a cominciare da un migliore utilizzo delle risorse materiali, da un più proficuo smaltimento dei rifiuti, dalla promozione di una mobilità maggiormente sostenibile e, infine, da un esclusivo riuso dei suoli con la riconversione o il riutilizzo delle aree dismesse, abbandonate o non operative. Da un punto di vista sociale, invece, la rigenerazione ha il compito di garantire una più penetrante inclusione e coesione delle collettività locali, in relazione alle questioni dell’integrazione degli immigrati, della disoccupazione, dell’istruzione e della povertà, eliminando o, quantomeno, diminuendo il rischio che si verifichino potenziali fratture sociali. Infine, dal lato economico, occorre che la rigenerazione contribuisca ad un potenziamento dell’economia urbana, ottimizzando la competitività degli attori e stimolando un’economia della conoscenza, dell’eccellenza e dell’innovazione, nonché rafforzando lo sviluppo endogeno e diversificando i sistemi produttivi locali.

L’ambito di operatività di tale strumento sembra riguardare le città e i loro dintorni, fino a coincidere con l’area metropolitana, dove la parte urbana è strettamente collegata alle confinanti risorse agricole e naturali. Le valutazioni che si compiono per la predisposizione dei mezzi di rigenerazione urbana devono necessariamente indagare i collegamenti esistenti tra la città nel suo insieme e le singole parti di cui si compone, nonché tutte quelle relazioni urbano-rurali entro i limiti delle aree territoriali metropolitane e, quindi, dell’intero organismo urbano, al fine di attuare e promuovere il principio di coesione nel rispetto delle diverse identità territoriali<sup>26</sup>.

Le politiche pubbliche di rigenerazione possono produrre i loro effetti sul territorio attraverso l’utilizzo di due tipi di strumenti: da un lato, i piani e, dall’altro lato, i programmi integrati. Tali strumenti dovrebbero consentire di eseguire una “diagnosi dei problemi e delle opportunità” delle città, organizzando e coordinando le azioni di settore nella prospettiva, in prima battuta, di un recupero fisico degli edifici e degli spazi urbani e, in un secondo momento, di una promozione della eco-efficienza, di un accesso agevolato all’edilizia sociale e di incentivi alla costruzione di infrastrutture e

---

<sup>25</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee- A.2. Verso una comprensione comune dell’approccio integrato, in particolare nell’ambito della rigenerazione urbana, e in generale dello sviluppo urbano*, 6.

<sup>26</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee- A.2. Verso una comprensione comune dell’approccio integrato, in particolare nell’ambito della rigenerazione urbana, e in generale dello sviluppo urbano*, 7.

impianti pubblici<sup>27</sup>. Il che significa che, secondo la Dichiarazione di Toledo, le politiche di rigenerazione possono essere applicate nel territorio soltanto con l'utilizzo di strumenti complessi, a carattere generale, che intendono affrontare plurime esigenze territoriali e che ricomprendono al loro interno singole misure settoriali, purché armonizzate e coordinate fra loro.

In realtà, la Dichiarazione non esclude la possibilità di fare ricorso anche a specifici meccanismi di rigenerazione fisica dell'esistente, di gestione ottimale dei consumi, di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale e di miglioramento delle condizioni degli spazi pubblici, oltre a nuovi incentivi fiscali e finanziari e ad appropriati mezzi di monitoraggio, ma questi singoli interventi devono sempre rientrare all'interno di una visione globale dei problemi dell'area metropolitana, contenuta nei suddetti strumenti integrati di pianificazione o programmazione.

Peraltro, tali strumenti devono assicurare il consenso necessario tra tutti gli attori urbani, pubblici e privati, prevedendo apposite forme di partecipazione pubblica, che stimolino la diversità sociale in un'ottica plurale e non individualista. È prevista la sperimentazione di determinate forme di partenariato pubblico-privato per l'attuazione degli interventi di rigenerazione, basate su "codici di condotta" per entrambe le parti ed eseguite sotto la guida delle autorità pubbliche, nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà orizzontale<sup>28</sup>. Si parla, al riguardo, della formazione di "una nuova alleanza urbana", siglata da tutti gli attori coinvolti nel processo di "city-building", che sia basata sulla consensualità delle scelte e legittimata da "nuove forme di governance", nelle quali "le reti sociali e i cittadini giocano un ruolo di primo piano" per rivalutare e reinventare la città esistente<sup>29</sup>. Di conseguenza, emerge la volontà di delineare un sistema di partecipazione pubblico-privata caratterizzato da una cooperazione paritaria, ove prevale la logica del consenso sotto la guida pubblica, e da un management adatto al contesto locale, proprio perché composto da attori con conoscenza diretta delle problematiche territoriali della città da rigenerare.

Non è chiaro, però, se in queste nuove forme di governance descritte dalla Dichiarazione, nelle quali le reti sociali e i cittadini rivestono un ruolo di primo piano, possano trovare spazio anche quei fenomeni c.d. di informalità, ossia quelle "pratiche creative promosse solo dal basso e autonomamente dai cittadini, che si discostano dall'urbanistica formale e che sono fondate sulla partecipazione, la solidarietà, la gratuità e la reciprocità"<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee-A.3. Sugli strumenti operativi che potrebbero favorire la rigenerazione urbana integrata*, 7-8.

<sup>28</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee-A.3. Sugli strumenti operativi che potrebbero favorire la rigenerazione urbana integrata*, 8.

<sup>29</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee- A.4. Il bisogno di configurare una nuova alleanza urbana per mettere in pratica l'impegno strategico verso la rigenerazione urbana integrata*, 9.

<sup>30</sup> Così C. Mari, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 27, 57. Sul tema, si veda anche F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, n. 2, 135, che

Ad una prima analisi del testo, sembrerebbe più corretto optare per una risposta negativa, in ragione del fatto che il concetto di rigenerazione urbana integrata non vuole risultare incompatibile con l'obiettivo della crescita urbana, da assecondare con l'assegnazione di una giusta quantità di nuovi terreni edificabili sulla base di esigenze oggettive e circoscritte nel tempo: tuttavia, per realizzare tale scopo, occorre attivare procedimenti formali di pianificazione urbana per controllare il mercato dello sviluppo di terreni e della connessa speculazione immobiliare, al fine di arginare una potenziale crescita illimitata delle città, come originariamente previsto anche dalla Carta di Lipsia<sup>31</sup>.

### 3. Caratteristiche peculiari della rigenerazione urbana in Italia

Rispetto alla Dichiarazione di Toledo e, quindi, alla rigenerazione urbana di stampo europeo, quella italiana presenta alcune caratteristiche particolari, che la rendono parzialmente differente. È pur vero che di quest'ultima si discorre sempre all'interno della materia del governo del territorio, intesa quale materia costituzionale assegnata alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.), la quale, sulla base delle sole indicazioni provenienti dalle leggi regionali vista l'assenza di principi fondamentali statali, “comincia a fondarsi su logiche consensuali ed efficaci, mediante l'incremento della partecipazione sociale”<sup>32</sup>, avvicinando sempre più il sistema nazionale a quello europeo in relazione ad una gestione del territorio condivisa tra il pubblico e il privato; ma è altrettanto vero che, con specifico riferimento al mero strumento della rigenerazione, alcune difformità permangono.

Se, ad esempio, con riguardo all'oggetto non si ravvisano tali elementi di eterogeneità, considerato che nel nostro ordinamento giuridico la rigenerazione urbana sembra attuare una politica finalizzata al miglioramento delle condizioni territoriali complessive (urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali, culturali, ecc.) degli insediamenti umani<sup>33</sup>, facendo emergere quell'approccio integrato cui fanno riferimento la Dichiarazione di Toledo e la Missione n. 5 del PNRR<sup>34</sup>, e differenziandosi

---

auspica da parte del diritto un favore per la partecipazione dei privati sia in contesti formali che in processi più informali.

<sup>31</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, A. *Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee*- A.A. *Il bisogno di configurare una nuova alleanza urbana per mettere in pratica l'impegno strategico verso la rigenerazione urbana integrata*, 10.

<sup>32</sup> Così M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, cit., 402.

<sup>33</sup> In tal senso, R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 628, che fa riferimento alla definizione di rigenerazione urbana contenuta in una delle prime leggi regionali in materia, ossia la l.r. Puglia, 1° agosto 2008, n. 21.

<sup>34</sup> Secondo A. Giusti, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, n. 2, 440, il nucleo fondamentale della rigenerazione urbana consisterebbe proprio nell'affrontare “tre sfide non rimandabili” che le sono state affidate: “riduzione delle disuguaglianze e della coesione sociale”; riduzione “dell'emergenza ecologica e ambientale”; potenziamento e ripensamento dell'attività edilizia per la riattivazione del mercato economico della Nazione. Si veda della stessa

rispetto ai precedenti significati di “recupero/riuso/riqualificazione edilizia”<sup>35</sup>, è sul versante dell’ambito di operatività, invece, che si riscontra un disallineamento tra lo strumento nazionale e quello europeo.

Dall’analisi dei contenuti delle leggi regionali, invero, emerge l’interesse ad occuparsi soltanto della città, senza porre attenzione anche a quelle parti esterne agli agglomerati urbani che presentano comunque stretti collegamenti con le aree cittadine<sup>36</sup>. In proposito, è sufficiente rievocare la l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, il cui art. 7 limita le misure di rigenerazione all’ambito del territorio urbanizzato, oppure la l.r. Lombardia n. 31/2014, il cui art. 2 restringe l’ambito di operatività degli interventi di rigenerazione al solo tessuto urbano consolidato e alle aree libere inserite all’interno del contesto cittadino; e, altresì, non bisogna dimenticare la l.r. Lazio n. 7/2017, che si concentra su specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica, con particolare riguardo alle periferie e alle aree di maggiore disagio sociale, limitandosi a riqualificare il contesto urbano in situazione di degrado e a sviluppare attività di agricoltura urbana (art. 2)<sup>37</sup>.

Più allineata alla Dichiarazione di Toledo si mostra la l.r. Toscana n. 65/2014, il cui art. 3 introduce un concetto ampio di patrimonio territoriale, inteso quale bene comune formato sia dalle componenti strettamente ambientali sia dagli insediamenti urbani, mentre l’art. 125 orienta le politiche della rigenerazione urbana alla protezione di tale bene, evidenziando anche la necessità di predisporre apposite misure di riqualificazione del territorio con il contesto urbano. Da questo punto di vista, “il tema della difesa del suolo si sovrappone a quello del recupero urbano”<sup>38</sup>, ampliando i contenuti delle misure di rigenerazione urbana.

Sotto questo profilo, è interessante notare come il concetto di rigenerazione urbana possa declinarsi, in alcuni casi, in termini più ampi ed estesi rispetto al tradizionale significato di trasformazione degli agglomerati

---

autrice anche l’opera monografica Id., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018.

<sup>35</sup> Così B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, cit., 286, che riporta, menzionandoli, i pregressi documenti normativi aventi ad oggetto soltanto il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (cfr. la legge n. 179/1992 sui programmi di riqualificazione urbana; la legge n. 493/1993 sui programmi di recupero urbano; i decreti n. 1071 e n. 1072 del 1994 sui contratti di quartiere; il d.m. 8 ottobre 1998 sui programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile; la legge n. 166/2002 sui programmi di riabilitazione urbana; il decreto legge n. 83/2012 sui contratti di valorizzazione urbana). La rigenerazione urbana è, invece, “una vera e propria trasformazione palinogenetica dell’esistente” (così B. Graziosi, *Il problema degli standard urbanistici “differenziati” e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, n. 6, 529).

<sup>36</sup> Secondo R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 630, “il concetto normativo di rigenerazione urbana si differenzia da quello di recupero edilizio e urbanistico per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone urbane degradate”.

<sup>37</sup> Per un quadro generale sui contenuti delle suddette leggi, si rinvia a G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, n. 3, 651 ss..

<sup>38</sup> Così R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 630.

urbani, abbracciando una nozione maggiormente territoriale. Si pensi alla legge lombarda sopra citata, tramite la quale il legislatore regionale ha introdotto la tecnica della “rigenerazione territoriale”, descrivendola quale “insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali”, finalizzate alla risoluzione di questioni problematiche concernenti il degrado urbano, ambientale e sociale e al miglioramento della salubrità, nonché della qualità, ecologica e paesaggistica del territorio<sup>39</sup>.

In realtà, nella legge lombarda il concetto di rigenerazione territoriale è stato posto accanto a quello di rigenerazione urbana, ad indicare la possibilità di utilizzare due differenti schemi di azione sul territorio<sup>40</sup>. Nulla vieta, però, di unirli in un unico strumento, dalle capacità più ampie e caratterizzato da una attenzione rivolta non solo al perimetro della città, ma anche alle prime zone rurali al di fuori di essa e, più in generale, a tutte quelle porzioni di territorio regionale che necessitano di interventi di trasformazione globale dei loro elementi costitutivi.

Sulla base delle considerazioni formulate finora, si può affermare che, seppur debolmente, qualche diversità sia comunque emersa tra la rigenerazione urbana europea e quella nazionale: tali difformità, anche se esistenti, appaiono tuttavia di poco conto. Per quanto concerne, invece, gli strumenti che attuano la rigenerazione urbana in Italia, si possono sviluppare ulteriori rilievi in ordine alla eterogeneità delle impostazioni adottate dai due ordinamenti giuridici.

In particolare, mentre la Dichiarazione di Toledo individua nei piani e nei programmi integrati i principali mezzi di rigenerazione delle città, le leggi regionali concedono la medesima importanza sia agli interventi di macro-rigenerazione sia alle misure di micro-rigenerazione, ritenendo la prima una forma di rigenerazione fondata “su una pianificazione strategica, di natura complessa, che fornisce organicità ad una serie di attività di governo del territorio”<sup>41</sup>, e la seconda quale complesso di singole proposte che provengono “dal basso” e che nascono “dall’iniziativa spontanea o dal

---

<sup>39</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. e-bis, l.r. Lombardia n. 31/2014, secondo cui si deve intendere per “rigenerazione territoriale” un “insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali, finalizzate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse naturali”. Secondo R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 644, si potrebbe passare dalla rigenerazione urbana alla rigenerazione dei territori basandosi sui contenuti della legge 8 ottobre 2017, n. 158, rubricata “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni”.

<sup>40</sup> Sembra propendere per tale soluzione B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, cit., 301.

<sup>41</sup> Così G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 71.

coinvolgimento in partenariato con l'ente locale della cittadinanza attiva in sussidiarietà orizzontale"<sup>42</sup>.

La pianificazione e la programmazione urbanistica vengono affiancate, dunque, da forme di collaborazione pubblico-privata, che si ispirano a "modelli di amministrazione condivisa, aperta alla partecipazione della cittadinanza", e ad esempi di "co-città"<sup>43</sup>, in cui "la gestione di beni e spazi comuni urbani viene curata dall'amministrazione insieme ai diretti interessati"<sup>44</sup>.

Nel nostro ordinamento si assiste, quindi, ad una pluralità di forme di rigenerazione, che non devono necessariamente rientrare all'interno del quadro pianificatorio o programmatico predisposto dall'autorità pubblica, ma che possono essere anche sviluppate dalle collettività locali, magari sotto una cabina di regia pubblica, in modo puntuale e non organico rispetto alle scelte attuate tramite lo strumento di pianificazione<sup>45</sup>.

Tuttavia, a prescindere dal grado di coerenza degli interventi di micro-rigenerazione rispetto alle scelte complessive del piano o del programma urbanistico, occorre rilevare che, sul versante partecipativo, ordinamento nazionale e ordinamento europeo sono allineati e non si riscontra l'adozione di impostazioni differenti. Sotto questo punto di vista, come già precisato, la Dichiarazione di Toledo (ma si potrebbe fare riferimento anche alla Convenzione europea del paesaggio) impone la ricerca del consenso tra attori pubblici e privati, in un'ottica plurale e basata sulle direttive imposte dalle pubbliche amministrazioni competenti.

Allo stesso modo, la disciplina sulla partecipazione civica nel governo del territorio, di supplenza legislativa regionale, fonda le sue basi sul coinvolgimento "dei cittadini nei processi decisionali ad incidenza

---

<sup>42</sup> Così P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 52. In proposito, si rinvia anche a R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 640, e a R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 2018, n. 4, 840 ss..

<sup>43</sup> Sul tema delle co-città o città collaborative, si rinvia al volume di P. Chirulli e C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

<sup>44</sup> Così G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 74. Un primo esempio di amministrazione condivisa e di micro-rigenerazione è fornito dal Regolamento approvato dal Comune di Bologna nel febbraio 2014, rubricato "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" (per approfondimenti sulla natura degli accordi pubblico-privati, si rinvia a A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., 158).

<sup>45</sup> Secondo R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 639-640, gli interventi di micro-rigenerazione sarebbero eseguiti "in assenza di una visione strategica e programmatica", sebbene tale impostazione di governo del territorio non sia totalmente da scartare: infatti, "l'approccio puntuale", ossia l'elaborazione e l'esecuzione di interventi non inseriti in un quadro pianificatorio, potrebbe risultare utile se si configurasse come "integrativo e complementare rispetto all'approccio strategico" degli strumenti di pianificazione e di programmazione.

territoriale e, più in generale, nell'elaborazione delle politiche pubbliche"<sup>46</sup>. Le leggi regionali urbanistiche di quarta generazione contengono, invero, numerosi riferimenti "alla pubblicità e alla massima apertura partecipativa"<sup>47</sup>; e, inoltre, la rilevanza della partecipazione dei soggetti privati è ben evidenziata dal fatto che sono state emanate numerose leggi aventi ad oggetto l'esclusivo tema partecipativo<sup>48</sup>. Peraltro, in alcune leggi regionali di governo del territorio il principio partecipativo "sembra tagliare trasversalmente le funzioni e gli atti di governo del territorio complessivamente considerati"<sup>49</sup>, con un'applicazione unitaria a tutte le fattispecie sostanziali e procedurali in esse considerate.

Sul punto, infine, occorre comunque rilevare una certa disomogeneità nell'assunzione di tale impostazione partecipativa, poiché non in tutte le leggi regionali si concede un'ampia autonomia ai Comuni e alle popolazioni locali nell'attivazione delle operazioni di rigenerazione urbana: ad esempio, la l.r. Veneto n. 14/2017 si ispira ancora ad un modello gerarchico di contenimento del consumo di suolo, all'interno del quale l'ente regionale mantiene una posizione di rilievo ed un ruolo primario nell'elaborazione di criteri, indirizzi e metodi operativi; e così pure accade nella l.r. Abruzzo n. 24/2014, ove le politiche pianificatorie vengono definite a livello regionale e non comunale<sup>50</sup>.

In questi casi, si scorge la volontà del legislatore regionale di riqualificare le città promuovendo attività di trasformazione urbana soprattutto formali, ossia attuate tramite piani e programmi o mediante forme di collaborazione formale tra enti pubblici e soggetti privati, e

---

<sup>46</sup> Così C.P. Santacroce, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 3, 516. Cfr. anche A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, n. 3, 267 ss. e S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, n. 1, 14 e 38.

<sup>47</sup> Così E. Boscolo, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Studi del XXI Convegno nazionale AIDU (Varese, 28-29 settembre 2018), Milano, 2019, 41.

<sup>48</sup> Si può fare riferimento, ad esempio, in Toscana alla l.r. 2 agosto 2013, n. 46; in Emilia-Romagna alla l.r. 22 ottobre 2018, n. 15; in Puglia alla l.r. 17 luglio 2017, n. 28. Sul tema, si rinvia per approfondimenti a V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, 127 ss. e a M. Brunazzo, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Ist. fed.*, 2017, n. 3, 837 ss..

<sup>49</sup> Così C.P. Santacroce, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, cit., 527, secondo cui tra le suddette leggi possono essere inserite quelle dell'Umbria (l.r. n. 1/2015), della Toscana (l.r. n. 65/2014) e dell'Emilia-Romagna (l.r. n. 24/2017). In proposito, si veda anche A. Simonati, *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, cit., 96.

<sup>50</sup> In tal senso, si rinvia a G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., 656.

relegando i c.d. “fenomeni di informalità” ai margini delle opzioni disponibili per la rigenerazione urbana<sup>51</sup>.

#### 4. Rigenerazione europea e pianificazione urbanistico-territoriale: un connubio inscindibile

La Dichiarazione di Toledo evidenzia la rilevanza dei piani e dei programmi integrati quali strumenti primari di rigenerazione urbana, in un’ottica di azione sul territorio utilizzando prevalentemente le forme della c.d. macro-rigenerazione. La scelta di codesta opzione risiede nell’approccio integrato che deve caratterizzare la rigenerazione europea, ossia, come già precisato, in un approccio olistico e trasversale che permette di trasformare le città nel loro complesso, in modo globale.

Per tale ragione, le politiche pubbliche di rigenerazione urbana, per potersi ritenere effettivamente integrate nel quadro generale delle restanti politiche territoriali, devono essere coordinate con quest’ultime<sup>52</sup>. Il coordinamento risulterà effettivo solo se l’elaborazione di tutte le politiche avverrà all’interno di un unico strumento di pianificazione<sup>53</sup>. Qualunque sia il piano prescelto (d’area vasta, paesaggistico o urbanistico-territoriale), infatti, si potrà porre sotto controllo l’intero territorio (comunale, provinciale o regionale) e predisporre una strategia complessiva che sia al tempo stesso omogenea e coordinata<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Per approfondimenti su tali fenomeni informali, si rinvia a C. Mari, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, cit., 57 ss., che le definisce come “pratiche creative promosse solo dal basso e autonomamente dai cittadini che si discostano dall’urbanistica formale”.

<sup>52</sup> Sul punto, è interessante il significato della formula “l’uomo nel territorio”, utilizzata da M. Dugato, *L’uso accettabile del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, n. 3, 601, per sostituire il vecchio principio del “territorio per l’uomo” e al fine di sottolineare l’inevitabile collocazione dell’essere umano all’interno di un contesto relazionale, di tipo territoriale, dove ad ogni sua azione corrisponde una ricaduta su tale bene, con conseguente necessità di un coordinamento di tutte le politiche pubbliche di gestione territoriale.

<sup>53</sup> Cfr. Dichiarazione di Toledo, *A. Sulle potenzialità della rigenerazione urbana e il suo ruolo strategico per la sostenibilità nelle città europee- A.2. Verso una comprensione comune dell’approccio integrato, in particolare nell’ambito della rigenerazione urbana, e in generale dello sviluppo urbano*, 6, secondo la quale l’approccio integrato necessita di piattaforme di coordinamento, al livello trasversale (per rendere gli approcci di settore o quelli unidimensionali convergenti), al livello verticale (attraverso nuove forme di governance multilivello, ossia tra tutti i livelli amministrativi: UE, nazionale, regionale, intermedio, locale) e, infine, al livello orizzontale (tra tutti gli attori coinvolti nella costruzione della città, al fine di rendere la partecipazione pubblica effettiva).

<sup>54</sup> Secondo G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 61, nel nostro ordinamento “la legislazione in materia di contenimento del suolo e rigenerazione urbana dell’ultimo decennio riporta la pianificazione al centro delle politiche di trasformazione urbana, restituendo peso al decisore pubblico nei confronti dell’iniziativa e dell’interesse dei privati”. Secondo F.F. Guzzi, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell’esistente*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 22, 5, “il salto di qualità rispetto al passato sta [...] nell’aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all’interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata, inorganica e di progetto, fatta in passato”.

La visione strategica dei piani deve affrontare la complessità del territorio, proponendo soluzioni articolate e inclusive<sup>55</sup>. In particolare, la funzione strategica dota lo strumento di pianificazione di quella necessaria flessibilità per affrontare tutte le questioni territoriali, con previsioni normative a carattere programmatico e meno vincolante<sup>56</sup>; tale funzione contraddistingue il piano e gli assegna un ruolo centrale nella ricomposizione dei processi decisionali frammentati, permettendogli di risolvere le crisi di efficacia degli strumenti tradizionali di governo urbano, nonché di affrontare il tema dello sviluppo socio-economico del territorio da una prospettiva globale e d'insieme, che sia anche compatibile con la contestuale salvaguardia di ulteriori interessi primari<sup>57</sup>.

È chiaro, tuttavia, che la visione strategica, da sola, non può garantire il raggiungimento di tali esiti, soprattutto se l'ambito territoriale di operatività del piano risulta limitato. Si rende necessario, dunque, utilizzare uno strumento di pianificazione i cui effetti possano applicarsi quantomeno ad un ambito d'area vasta, ossia territorialmente esteso e non coincidente soltanto con il livello comunale. Al riguardo, alcune indicazioni sulle modalità di individuazione del piano più adeguato provengono dall'art. 5 della legge n. 1150/1942 e dall'art. 1, comma 44, lett. a), della legge n. 56/2014<sup>58</sup>, anche se, probabilmente, la scelta più opportuna dovrebbe ricadere sul piano paesaggistico, inteso quale forma complessa di pianificazione urbanistico-territoriale avente ad oggetto l'intero territorio regionale.

D'altronde, gli artt. 131, 135 e 143 del Codice dei beni culturali configurano il piano paesaggistico quale strumento di pianificazione improntato all'applicazione dei principi di uso consapevole del territorio e di sviluppo sostenibile delle aree interessate, che si traducono, da un lato, nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio e, dall'altro lato, nel contenimento del consumo di suolo e nella riqualificazione del territorio regionale

<sup>55</sup> Secondo R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 635, "il programma di rigenerazione urbana non può essere un piano settoriale volto alla cura di uno specifico interesse urbanistico, bensì deve configurarsi quale piano politematico che involge inevitabilmente una pluralità di interessi, anche estranei alla materia urbanistica". Al riguardo, si veda anche il commento di F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, 224.

<sup>56</sup> Sulla questione si rinvia a L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 283. Per approfondimenti, si rimanda anche ai contributi di N. Vettori, *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in W. Gasparri (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, 2020, 151 ss., di D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, 141 ss., di F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., 121 ss. e, infine, di T. Bonetti, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, n. 12, 1329 ss..

<sup>57</sup> In tal senso, L. Di Giovanni, *I centri storici quali critici punti di incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Ist. Fed.*, 2018, n. 1, 170 e, in particolare, la nota n. 25.

<sup>58</sup> In proposito, si rinvia a P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 50-51, che fa riferimento ai piani strategici triennali delle Città metropolitane e ai piani territoriali di coordinamento di cui alla legge generale sull'urbanistica.

disMESSo o degradato<sup>59</sup>. In questa direzione, il piano paesaggistico intende perseguire specifici obiettivi di qualità paesaggistica, che, se interpretati in base ai criteri ermeneutici offerti dalla Convenzione europea del paesaggio, possono assumere contenuti più ampi, fino ad inglobare anche i concetti di qualità urbana e territoriale; con la conseguenza che le politiche di rigenerazione urbana potrebbero confluire, venendone assorbite, nelle più generali attività di valorizzazione del territorio predisposte proprio dal suddetto piano.

Non è mancato chi, in dottrina, ha sostenuto una soluzione opposta, inserendo “il metodo della pianificazione strategica delle aree vaste [...] all’interno della pianificazione urbana”, avente ad oggetto “aree urbane di più limitate dimensioni”<sup>60</sup>. Si tratta, nella sostanza, di un’operazione che riconosce il ruolo fondamentale degli strumenti urbanistici generali nella determinazione della disciplina dell’uso e della trasformazione del territorio, con una particolare attenzione “per i processi di riuso e di rigenerazione urbana”<sup>61</sup>.

La prospettazione di tale opinione acquista sicuramente senso, se si considera che la rigenerazione incide prevalentemente sulle città e, quindi, sulle aree urbane. Tuttavia, come già precisato, sta emergendo un concetto più ampio di rigenerazione, di tipo non più meramente urbano, ma esteso all’intero territorio<sup>62</sup>. Per questo motivo, la rigenerazione territoriale, per poter essere pienamente attuata, necessita di strumenti di pianificazione che si possano applicare all’intero territorio regionale, in modo tale da trasformarlo sulla base degli stessi criteri di qualità, senza creare inutili e dannose differenziazioni.

È altrettanto vero, però, che la questione può essere posta in altro modo, in termini di cumulabilità degli strumenti pianificatori e non di necessaria alternatività nell’esecuzione delle politiche pubbliche di rigenerazione<sup>63</sup>. Sotto questo profilo, la pianificazione generale nelle attività di trasformazione del territorio non diminuirebbe la sua importanza, ma, al contrario, rafforzerebbe il ruolo fondamentale che riveste nel coordinamento di tutti gli strumenti urbanistici locali. La pluralità degli strumenti di pianificazione garantirebbe l’attuazione delle politiche di rigenerazione urbana su più livelli territoriali, con il coinvolgimento di numerosi enti pubblici.

---

<sup>59</sup> Sul piano paesaggistico quale forma di pianificazione politematica, sistemica e globale del territorio si rinvia a L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 327 ss.. Spunti, in tal senso, anche in G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 62.

<sup>60</sup> Così R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 635.

<sup>61</sup> Così Id., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit. 629.

<sup>62</sup> Si rinvia a B. Manni, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, cit., 301 e, in particolare, la nota n. 72, tramite la quale si riporta il contenuto dell’art. 2, comma 1, lett. e-bis, l.r. Lombardia n. 31/2014 e la definizione che di rigenerazione territoriale ha fornito il legislatore lombardo.

<sup>63</sup> In tal senso, P. Carpentieri, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, cit., 50.

In proposito, tuttavia, non può sottacersi una certa preoccupazione nel fare ricorso ad una pluralità di piani per garantire l'esecuzione delle attività di rigenerazione<sup>64</sup>; quella stessa preoccupazione che era già stata espressa dalla dottrina per il sistema generale della pianificazione, in relazione alla complessità e al difficile coordinamento delle misure contenute nei differenti piani, che provocano un pluralismo scombinato degli interventi e delle discipline di regolazione<sup>65</sup>.

Peraltro, tale questione diventa ancor più complicata se si pensa che nel nostro ordinamento la gestione del territorio deve confrontarsi con ulteriori criticità tra cui, ad esempio, si ricordano l'evidente asimmetria esistente tra l'oggetto da governare e i soggetti che possono occuparsi della sua salvaguardia e la difficoltà degli strumenti pianificatori di predeterminare obiettivi di lunga scadenza<sup>66</sup>; senza dimenticare, altresì, il problema relativo al depotenziamento degli effetti di gestione derivante dalla mancata coincidenza tra la dimensione degli interessi prefissati e gli ambiti territoriali di operatività dei piani, che può verificarsi nei territori compresi tra due città oppure tra due regioni confinanti<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Si condivide, infatti, l'opinione di quella parte della dottrina che ha aderito alla concezione “meno piani, più pianificazione”, al fine di esprimere l'esigenza di una semplificazione del sistema dei piani, quanto ai suoi livelli e ai contenuti di ciascuna figura (così G. Sciullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, 147). Per approfondimenti su tali questioni problematiche, si rinvia a L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 133.

<sup>65</sup> Tali problemi hanno origine lontana e antica. Sul tema, infatti, si era già espresso G. Morbidelli, *Recenti scritti in tema di urbanistica (1970-1971)*, in *Foro amm.*, 1972, III, 351 ss.. L'autore, peraltro, sempre in quegli anni, aveva osservato che la difficoltà di coordinare interventi e regole era stata causata dalla sommatoria e dall'accavallamento “secondo tutte le combinazioni immaginabili, delle prescrizioni dei piani urbanistici, dei piani paesistici, dei piani di bonifica dei parchi nazionali o regionali, dei vincoli artistici, paesistici, storici, militari, aeroportuali, forestali, cimiteriali, ecc.”, nonché dal *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche, che agivano “tenendo presente solo la propria sfera di interessi, non curandosi di tutto quello che ruota intorno, a guisa cioè di monade senza porte e finestre”(così, Id., *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 136-137).

<sup>66</sup> Per quanto concerne la prima criticità, è sufficiente evidenziare che l'asimmetria si genera in relazione al fatto che l'oggetto della gestione, ossia il territorio, è unico, mentre i soggetti che se ne devono prendere cura, sulla base della disciplina di regolazione del nostro ordinamento, sono plurimi (in proposito, si rinvia alle osservazioni di G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1998, 796 ss.). Per quanto riguarda la seconda criticità, invece, basti considerare che gli interventi da eseguire sul territorio e regolati dagli strumenti pianificatori, molto spesso, non risultano essere di immediata attuazione, richiedendo tempi lunghi in ragione della loro complessità contenutistica (si veda M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Ist. Fed.*, 2009, n. 2, 261 ss., che menziona la difficoltà degli strumenti pianificatori di stabilire “fini lontani, mete a lunga scadenza”, che devono ritenersi quali elementi imprescindibili nelle attività di governo del territorio).

<sup>67</sup> Per approfondimenti sulla mancata correlazione tra la proiezione spaziale degli interessi territoriali e l'ambito di efficacia dello strumento di pianificazione, si rinvia a T. Bonetti, *Il diritto del “governo del territorio” in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011, 119-121.

La soluzione a tali criticità non emerge ovviamente dalla Dichiarazione di Toledo, essendo quest'ultima soltanto una carta sovranazionale di principi e un atto di *soft law*. Ciò nonostante, il richiamo effettuato dalla medesima all'adozione di un approccio integrato per la programmazione e l'esecuzione degli interventi di rigenerazione urbana induce a ritenere applicabile il principio di integrazione anche allo strumento pianificatorio in sé, con la conseguenza che la cumulabilità di cui si parlava in precedenza deve essere intesa non come sommatoria delle potenzialità dei singoli piani, considerati separatamente e senza collegamenti, ma come unione delle loro caratteristiche per coprire le specifiche carenze di cui ognuno è provvisto. L'integrazione delle politiche territoriali e, quindi, anche delle potenzialità di ogni singolo piano dovrà guidare la progettazione e l'esecuzione delle misure di rigenerazione urbana o territoriale, al fine di coordinare le azioni tra i vari soggetti e di garantire in questo modo il corretto bilanciamento degli interessi, pubblici e privati, in gioco.

Del resto, l'integrazione rappresenta un principio che era emerso in ambito europeo già prima della Dichiarazione di Toledo. La Convenzione europea del paesaggio, ad esempio, offre una considerazione sistemica del territorio-paesaggio, che si basa sulla consapevolezza dell'esistenza di confini esterni e di suddivisioni interne mai evidenti e che comporta, conseguentemente, l'assunzione di una prospettiva olistica per la gestione delle emergenze territoriali e la soddisfazione dei bisogni delle collettività locali<sup>68</sup>. Ma ancor prima sono i Trattati dell'Unione europea che ci ricordano la pregnanza del principio e il suo valore in qualunque contesto di governo del territorio<sup>69</sup>.

## 5. Rilievi conclusivi

Riprendendo il discorso sul principio di integrazione e volendo formulare alcune riflessioni conclusive, si osserva come occorra fare riferimento alla New Urban Agenda e all'Agenda Urbana Europea per stabilire con precisione il significato dell'integrazione nel contesto urbano. Discutere di integrazione equivale a soffermare l'attenzione sulle politiche settoriali e a tentare un'armonizzazione dei loro contenuti, mediante un approccio olistico e una visione complessiva, al fine di elaborare un'unica politica di sviluppo urbano integrato, che consenta di perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle città<sup>70</sup>.

Il processo di integrazione delle politiche settoriali si sviluppa prevalentemente in due fasi: da un lato, a monte, si incide, integrandole, sulle politiche pubbliche programmatiche e pianificatorie; dall'altro lato, a valle, si procede all'individuazione degli strumenti operativi di governo del territorio, integrandoli nella fase esecutiva. Infine, comune alla prima e alla

---

<sup>68</sup> Per un commento del principio di integrazione all'interno della Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 ed in vigore in Italia dal settembre del 2006, si veda G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 115 ss. e 209 ss..

<sup>69</sup> Il principio di integrazione, invero, è contenuto nell'art. 11 TFUE ed è riferito principalmente alle politiche di protezione dell'ambiente.

<sup>70</sup> Cfr. anche la Carta di Lipsia del 2007, *Raccomandazione I*, cit..

seconda fase è l'integrazione dei contenuti, degli oggetti dei piani, dei programmi e delle singole misure operative.

La coesione territoriale, economica e sociale, declinata nei termini di prevenzione degli squilibri territoriali e di riduzione degli svantaggi geografici tra le aree urbane e quelle rurali, con lo sfruttamento di un sistema pluralista e policentrico per gestire un oggetto multidimensionale, costituisce una conseguenza dell'applicazione del principio di integrazione alle politiche pubbliche di governo del territorio<sup>71</sup>.

È utile domandarsi, a questo punto, se tali indicazioni sovranazionali abbiano trovato uno specifico riconoscimento nelle politiche del nostro ordinamento. In prima battuta, si potrebbe fornire una risposta positiva, se si considera, ad esempio, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha provveduto ad applicare, con più costanza, il suddetto metodo olistico in punto di trasformazione del territorio<sup>72</sup>; ovvero se si tiene presente che il Governo non è indietreggiato di fronte ad una sfida così complessa, approvando il PNRR la cui Missione n. 5 individua nella rigenerazione urbana lo strumento per migliorare la qualità del decoro urbano e del contesto ambientale, nonché per intervenire, riducendole, sulle situazioni di emarginazione e degrado sociali.

Tuttavia, se dal piano astratto scendiamo ad un livello più concreto, ossia quello rappresentato dagli strumenti che si possono utilizzare per eseguire le politiche di integrazione e di coesione, ecco che allora sembra che tale recepimento non sia stato così coraggioso come ci si sarebbe potuti attendere. Invero, se ci concentriamo sulla rigenerazione urbana, oggetto esclusivo di questo scritto, dovremmo ritenere che vi sia stata una convergenza soltanto parziale tra le caratteristiche della rigenerazione integrata europea e di quella urbana nazionale e che quella "europeizzazione delle discipline urbanistiche nazionali", paventata da una parte della dottrina<sup>73</sup>, non si sia poi pienamente avverata, probabilmente a causa della mancata emanazione di una legge statale (aggiornata) sui principi fondamentali nella materia del governo del territorio. In particolare, si avverte la sensazione del compimento di una debole conformazione ai principi sovranazionali da parte delle discipline regionali sulle politiche di trasformazione del territorio e sulla rigenerazione urbana, avvenuta per singoli aspetti e mai in modo pieno: nella sostanza, un adeguamento parziale e non organico.

Ciò si verifica con riguardo, ad esempio, ai principi espressi dalla Carta di Lipsia in merito agli obiettivi da raggiungere e, nello specifico, allo sviluppo di politiche di trasformazione territoriale realmente sostenibili,

---

<sup>71</sup> Come già precisato, il necessario ricorso ad una pluralità di soggetti per gestire la multidimensionalità del territorio sarebbe, altresì, conforme al nostro impianto costituzionale, di cui agli artt. 5 e 118 Cost. (sul tema, si rinvia ai rilievi di P. Stella Richter, *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. De Giorgi e P. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 470.

<sup>72</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla già citata pronuncia della Corte costituzionale, n. 179/2019.

<sup>73</sup> Così G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, cit. 128.

calibrate non nel breve termine, ma nel lungo periodo<sup>74</sup>. Nel nostro ordinamento, invece, si sconta una evidente difficoltà degli strumenti pianificatori nella predeterminazione degli obiettivi di lunga scadenza<sup>75</sup>.

Parallelamente, il suddetto disallineamento si riscontra anche con la disciplina posta dalla Dichiarazione di Toledo, in relazione alla configurazione dello strumento della rigenerazione urbana integrata quale mezzo più idoneo per il perseguimento e la realizzazione della suddetta trasformazione territoriale. Nel confronto con la rigenerazione urbana nazionale, invero, si registrano delle divergenze in punto di individuazione dell'ambito territoriale di operatività degli strumenti che devono eseguire le politiche di rigenerazione e in relazione all'abbandono dell'uso dei mezzi di micro-rigenerazione.

In primo luogo, sul versante dell'ambito di operatività, mentre la rigenerazione integrata europea prende in considerazione le città e i loro dintorni e, dunque, anche le risorse agricole e naturali connesse con le aree urbane, la rigenerazione urbana nazionale, invece, produce effetti diretti soltanto sugli agglomerati urbani, senza interessarsi a quelle parti esterne che presentano comunque stretti collegamenti con le aree cittadine, come dimostrano le discipline normative relative alla maggior parte delle leggi regionali prese in esame<sup>76</sup>.

Secondariamente, ulteriori divergenze tra le due forme di rigenerazione si registrano in punto di strumenti adoperati. La rigenerazione europea fa prevalentemente leva sui mezzi di macro-rigenerazione, ossia su piani e programmi integrati e complessi, relegando ad un ruolo marginale l'uso di misure specifiche, soprattutto di tipo tributario (come gli incentivi fiscali); la rigenerazione nazionale, invece, accoglie con favore anche le singole proposte di micro-rigenerazione, intese quali interventi scollegati dalla dimensione pianificatoria e strategica, vuoi perché collocati all'interno di discipline normative attuative di differenti scopi<sup>77</sup>, vuoi perché provenienti dalle iniziative spontanee dei cittadini, formali e informali, o dal coinvolgimento in partenariato con l'ente locale<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. Carta di Lipsia del 2020, *Preamble, The transformative power of european cities, D.1.1. Active and strategic land policy and land use planning*.

<sup>75</sup> Sul tema, come già precisato, si veda M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, cit., 261 ss..

<sup>76</sup> Cfr. l'art. 7 della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, che limita le misure di rigenerazione all'ambito del territorio urbanizzato; ovvero l'art. 2 della l.r. Lombardia n. 31/2014, che restringe l'ambito di operatività degli interventi di rigenerazione al solo tessuto urbano consolidato e alle aree libere inserite all'interno del contesto cittadino; oppure ancora l'art. 2 della l.r. Lazio n. 7/2017, che pone attenzione alle periferie e alle aree di maggiore disagio sociale, sempre collocate all'interno del contesto urbano. Secondo R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 630, le azioni di rigenerazione urbana investono prevalentemente zone urbane degradate.

<sup>77</sup> Ad esempio, il Piano nazionale per le città, stabilito dal decreto sviluppo di cui al d.l. n. 70/2011 o dal decreto di cui alla legge n. 164/2014 (sul tema, si rinvia sempre a R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 639).

<sup>78</sup> In proposito, si rinvia alle osservazioni di P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 52 e di C. Mari, *Rigenerazione urbana e città*

L'eterogeneità delle due forme di rigenerazione non è, però, sempre così evidente e appare più sfumata se si considerano altre leggi regionali oppure se si analizzano altre parti testuali di quelle leggi già menzionate. Sotto il primo profilo, infatti, si deve sottolineare che, in alcuni casi, le politiche di rigenerazione urbana sono state applicate ad un oggetto più ampio rispetto a quello limitato all'area urbana, orientando le attività di riqualificazione al contesto urbano e a quello più latamente territoriale<sup>79</sup>. Sotto il secondo profilo, non si deve dimenticare l'introduzione della rigenerazione territoriale accanto a quella urbana, quasi a voler indicare che le attività di trasformazione dei beni non sono limitate soltanto alle città, ma che possono abbracciare oggetti dai contorni più estesi rispetto a quelli urbani<sup>80</sup>.

Le difformità, peraltro, si possono indebolire o rafforzare a seconda del parametro di riferimento, nel senso che dipendono da quale disciplina verrà messa a confronto con il contenuto della Dichiarazione di Toledo: diminuiscono con riferimento alle indicazioni della Missione n. 5 del P.N.R.R.; aumentano, invece, con riguardo a quelle relative al disegno di legge n. 1131 sulla rigenerazione urbana. Tali documenti nazionali, infatti, tracciano due direzioni opposte di ciò che è o dovrà divenire tale strumento di governo delle trasformazioni del territorio.

In particolare, giova rilevare che gli Investimenti 2.1 e 2.2 della suddetta Missione descrivono in termini generali gli obiettivi della rigenerazione, riproponendoli nelle finalità di miglioramento della qualità del decoro urbano e del contesto socio-ambientale, e indirizzano gli effetti delle misure di rigenerazione alle aree metropolitane, prevedendo la costituzione di una pianificazione urbanistica partecipata e rafforzando i rapporti tra i Comuni principali e i Comuni limitrofi più piccoli, “con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità”<sup>81</sup>.

Nella direzione opposta si muove, invece, il d.d.l. n. 1131, che prevede che la rigenerazione urbana, intesa quale “complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie”, debba ricadere su ambiti urbani, ossia sulle “aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata” e, nello specifico, su “aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico”, presenti in tali ambiti territoriali<sup>82</sup>.

Appare, quindi, evidente come sussista un contrasto tra il P.N.R.R. e il disegno di legge in punto di definizione dell'ambito territoriale di operatività delle misure di rigenerazione urbana. Conflitto, che, invece, non si verifica in

---

*informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, cit., 57.

<sup>79</sup> Cfr. gli artt. 3 e 125 della l.r. Toscana, n. 65/2014, che introducono il concetto ampio di patrimonio territoriale, composto sia da elementi strettamente ambientali sia dagli insediamenti urbani, sul quale far ricadere gli effetti delle misure di rigenerazione urbana.

<sup>80</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. e-bis, della l.r. Lombardia, n. 31/2014.

<sup>81</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M5C2.2 *Rigenerazione urbana e housing sociale*, Investimento 2.1: *Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale* e Investimento 2.2: *Piani urbani integrati*, 216 ss..

<sup>82</sup> Cfr. art. 2, d.d.l. n. 1131.

relazione all'identificazione delle misure di rigenerazione urbana, visto che entrambi i documenti sembrano prediligere forme di macro-rigenerazione, assegnando una grande rilevanza all'adozione degli strumenti di pianificazione<sup>83</sup>.

In definitiva, sembra difficile poter sussumere la nozione di rigenerazione urbana all'interno di una formula unificante, che possa consentire una chiara vicinanza o una palese differenziazione rispetto alle caratteristiche dello strumento europeo. A questo proposito non giovano le finalità promiscue che intende perseguire, che spaziano dal miglioramento del decoro urbano alla salvaguardia del contesto socio-ambientale e che sono realizzabili attraverso singoli interventi edilizi o tramite le esperienze più complesse delle *smart cities*, ma neppure risulta utile l'assenza di una sua definizione nazionale<sup>84</sup>, con la contestuale presenza di plurime discipline regionali, che contribuiscono soltanto ad aumentare la confusione sul piano semantico, rendendosi partecipi dell'applicazione di tale strumento in modo eterogeneo.

Peraltro, il richiamo del d.d.l. n. 1131 al concetto culturale di paesaggio e all'auspicato utilizzo degli strumenti della legge generale sull'urbanistica n. 1150/1942 per decidere le sorti delle politiche rigenerative pare non rappresentare la soluzione più corretta per precisare la nozione della rigenerazione urbana: da un lato, perché il paesaggio del Codice dei beni culturali deve essere preservato piuttosto che trasformato; dall'altro lato, poiché la legge del 1942 doveva soddisfare esigenze diverse dell'epoca, essendo finalizzata soprattutto a garantire l'espansione edilizia e non la mera trasformazione delle aree urbane<sup>85</sup>.

In soccorso potrebbero venire i principi della Convenzione europea del paesaggio e quelli stabiliti dagli artt. 11 e 191 del TFUE, la cui attuazione dovrebbe essere compiuta dal d.d.l. n. 1131, nella versione aggiornata alla proposta di modifica formulata in Senato<sup>86</sup>. Tali principi, anche in relazione al loro carattere sovraordinato rispetto alle discipline normative regionali ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., consentirebbero di interpretare in modo più ampio l'oggetto della rigenerazione urbana, fino a ricomprendere anche i tessuti extraurbani, e metterebbero ancor più in risalto il ruolo delle forme pianificatorie della macro-rigenerazione, quali metodi più adeguati per garantire l'integrazione delle politiche territoriali e, conseguentemente, il corretto bilanciamento degli interessi in gioco.

---

<sup>83</sup> La Missione n. 5 del P.N.R.R. fa espresso riferimento all'utilizzo dei piani urbani integrati per trasformare i territori interessati in *smart cities* (vedi M5C2.2 *Rigenerazione urbana e housing sociale, Investimento 2.2: Piani urbani integrati*, 216-217). Sulla stessa linea si colloca il d.d.l. n. 1131, che disciplina il Piano nazionale per la rigenerazione urbana (art. 4) e il Piano comunale di rigenerazione urbana (art. 10).

<sup>84</sup> Esistono, in realtà, alcune discipline normative nazionali che trattano il tema della rigenerazione urbana, anche se tali trattazioni dell'argomento sono prive di un carattere sistematico ed organico, essendo esclusivamente finalizzate ad apportare singole modifiche al T.U. Edilizia (ad esempio, art. 5, d.l. 12 aprile 2019, n. 208 e art. 10, d.l. 12 luglio 2020, n. 76).

<sup>85</sup> In tal senso, si rinvia alle osservazioni di G.F. Cartei, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, cit., 150-151.

<sup>86</sup> Proposta di modifica n. 1.1 all'emendamento n. 1131, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297 NT2.

In definitiva, la conformità tra la rigenerazione integrata europea e la rigenerazione urbana nazionale potrebbe essere già raggiunta facendo ricorso ai generali criteri sovraordinati dettati dall'Unione europea, senza aspettare la futura emanazione di una disciplina normativa a carattere statale. Il connubio tra i principi fissati dalle politiche europee e le misure operative predisposte dalle leggi regionali potrebbe ridurre quella distanza che separa, attualmente, le due forme di rigenerazione sia a livello lessicale che sul piano semantico, offrendo il pretesto per attuare con maggiore consapevolezza temi di carattere ambientale e quel principio di sviluppo sostenibile, che è tanto ricorrente nei testi normativi quanto frequentemente disatteso sotto il profilo operativo.

Luca Di Giovanni  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo  
luca.digiovanni@uniurb.it