

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

La riqualificazione urbana: una lettura giuridica

Emanuele Boscolo

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Emanuele Boscolo

Università degli studi dell'Insubria
emanuele.boscolo@uninsubria.it

Abstract

Le recenti iniziative legislative regionali consentono di distinguere tra rigenerazione, costituita da un mix di interventi sulla struttura urbanistica, sociale e ambientale dei luoghi in degrado o in condizione di abbandono, e riqualificazione, avente ad oggetto singoli manufatti. Il denominatore comune è costituito dall'assunzione di un ruolo incentivante da parte delle amministrazioni. Lo Stato, attraverso la concessione di finanziamenti condizionati, cerca di recuperare un ruolo di indirizzo e di favorire l'allargamento delle agende urbane.

Recent regional legislative initiatives allow us to distinguish between regeneration, consisting of a mix of interventions on the urban, social and environmental structure of the sites (central or peripheral) in degradation or abandonment and retraining, with individual artifacts. The common denominator is the assumption of an incentive role by the administrations. Through the provision of conditional funding, the state seeks to recover - through an enforcing action - a role of address and to promote the widening of urban agendas on the themes of social cohesion.

Parole chiave/ Keywords

Legislazione regionale, Rigenerazione, Riqualificazione, Amministrazioni /
Regional laws, Regeneration, Retraining, Administrations

La ricerca di strumenti e figure capaci di orientare i processi di rinnovamento urbano costituisce un tema che, al di là delle etichette, ha costantemente impegnato il diritto urbanistico. Il denominatore comune di vicende lontane tra loro anche nel tempo può essere rinvenuto nella natura derogatoria rispetto agli strumenti generali delle soluzioni normative e amministrative a cui si sono di volta in volta affidate le operazioni di riqualificazione e adeguamento dell'assetto urbano. Si è così delineato un doppio binario che ha inevitabilmente frustrato l'aspirazione alla comprensività e atemporalità del paradigma di piano propugnato dalla legislazione urbanistica. Dopo l'Unità, le determinanti di massivi sventramenti, dell'apertura di rettifili, dell'abbattimento delle cinte murarie e di altre operazioni di tale matrice erano da ricercare nell'affermazione dei precetti igienistici e nell'esigenza di allineamento ai modelli europei. Per consentire gli interventi di modernizzazione delle compagini edilizie, si rese necessaria nel 1885 l'approvazione della legge per il risanamento della città di Napoli (subito estesa ad altri contesti) con cui venne dettato un criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione che per la prima volta si distaccava dal parametro del valore venale. Anche i piani fondativi volti al ridisegno delle principali città storiche (il Piano Poggi per Firenze, i piani Viviani e Sanjust per Roma e il piano Beruto per Milano) si posero programmaticamente al di fuori della griglia definitoria dettata, solo pochi anni prima, dalla legge sulle espropriazioni del 1865 (ove era stata introdotta una distinzione tra piano regolatore, riservato alla sistemazione degli abitati, e piano di ampliamento, riservato dalla disciplina degli incrementi urbanistici). Per rimediare ai *mali* (insalubrità, sovrappopolamento, etc.) della città e per garantire decoro e prestigio ai centri urbani entro una strategia di *state building* si configuravano quindi dispositivi straordinari. Tale schema, indicativo di una avvertita inadeguatezza del piano regolatore generale, si è riproposto quando, a partire dagli anni Settanta, la deindustrializzazione ha aperto enormi vuoti al centro e intorno alle città. In questo frangente il piano regolatore è stato ritenuto inadeguato a consentire alle amministrazioni di cogliere le opportunità suscettibili di dischiudersi entro un dialogo diretto con gli operatori economici. Il dibattito tendeva a polarizzarsi attorno a una dicotomia piano-progetto. Il piano, eccessivamente rigido (e comunque con tempi di variante estenuanti), veniva aprioristicamente considerato inadeguato. In questa stagione l'esigenza di superare il carattere meramente ottativo della componente infrastrutturativa e la necessità di flessibilizzazione delle regole (sulle modalità di intervento, sulle destinazioni, sui contenuti del rapporto negoziale pubblico-privato in esito all'abbandono delle logiche parametriche di matrice tardo-razionalista dettate dal

D.m. 1444/1968) ha condotto all'introduzione nel panorama urbanistico dei piani complessi («ove la complessità di riferisce alla pluralità di obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione» Civitarese e Urbani, 2017, 179). Il capostipite di tale eterogeneo catalogo di figure, tutte impennate sull'efficacia derogatoria rispetto al Prg, è il Programma integrato di intervento transitato dalla legislazione lombarda nella L. 17 febbraio 1992, n. 179. Il Pii prevede una pluralità di funzioni, l'integrazione tra diverse modalità di intervento, la possibilità di realizzazione privata di opere di urbanizzazione (a scompuo: oggi *ex art.* 36, D.lgs. 50/2016), il concorso di operatori privati e di soggetti pubblici e postula una incidenza strategica sui processi riorganizzazione urbana. Questo strumento ha trovato spazio non solo nei centri storici, ossia negli ambiti in cui si erano sino ad allora operati circoscritti interventi di riqualificazione (mediante i piani di recupero: art. 26, L. 457/1978), ma anche in contesti dismessi o degradati (opifici industriali, periferie, aree prive di infrastrutture, etc.). Di fronte alla complessità degli interventi di riconversione di brani sempre più estesi delle città emergevano i limiti alla capacità di orientamento dei piani. Di lì la pressante rivendicazione di una maggior libertà di forme e di previsioni *aperte*, duttili alle sollecitazioni provenienti dal mercato e capaci, a differenza dei piani attuativi, di sintetizzare profili programmatori ed esecutivi (C. cost. 27 luglio 1995, n. 408). Nel passaggio da un piano espressivo di un progetto complessivo e *finito* ad uno schema flessibile, hanno assunto rilievo decisivo i modelli consensuali finalizzati alla concertazione delle decisioni urbanistiche con i privati, il cui coinvolgimento in rapporti di partenariato appariva imprescindibile entro una strategia che aspirasse ad una reale effettività. Il risultato deteriore della diffusione di questo paradigma è rappresentato da un appannamento della funzione amministrativa di programmazione, non vicariabile da una sommatoria di interventi puntuali. In uno scenario in cui le regioni e comuni hanno tentato di darsi una propria strategia di intervento, lo Stato centrale ha cercato di recuperare un ruolo di orientamento mediante la previsione di strumenti sostenuti dalla assegnazione condizionale di fondi centrali. Attraverso i Programmi di recupero urbano (art. 11, L. 493/1993), i Programmi di riqualificazione urbana (D.m. Lpp 21 dicembre 1994) e ancor più attraverso i Programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst: D.m. 8 ottobre 1998, n. 1169), i Programmi di riabilitazione urbana (art. 27, L. 166/2002), focalizzati sul *social housing*, i Contratti di quartiere (D.m. 27 dicembre 2001) nonché attraverso la gestione dei programmi europei Urban 1 e Urban 2, lo Stato ha cercato di ridefinire e uniformare gli obiettivi dell'azione di rinnovamento urbano: ne è derivata una

estensione dei perimetri di intervento a più ampi quadranti (anche discontinui o di scala metropolitana) e, soprattutto, l'introduzione nelle agende urbane dei temi della sostenibilità ambientale e della coesione sociale (oltre che territoriale). Si tratta di uno schema che ha effettivamente restituito centralità allo Stato-finanziatore pur nel quadro di un'urbanistica ormai ampiamente regionalizzata e ha consentito di recuperare ad una maggiore omogeneità (e verificabilità di risultati) le iniziative locali.

Alle soglie del presente, si registra un ulteriore cambio di prospettiva. Nella perdurante incapacità del Parlamento di dettare la nuova legge urbanistica di principi fondamentali che, ai sensi dell'art. 117, II comma, Cost. (nel testo introdotto nel 2001), dovrebbe orientare la legislazione regionale, talune regioni si sono mosse in maniera autonoma. Esaurita la stagione segnata dalle leggi regionali di terza generazione (con sdoppiamento del piano in una componente strutturale e in una operativa o, comunque, con frammentazione della struttura compatta del piano-atto in più documenti riservati alle diverse funzioni conoscitive e regolatorie), emergono temi nuovi come quello del consumo di suolo (rispetto al quale il piano è chiamato alla tutela di una matrice ambientale esauribile, vulnerabile e non resiliente). È subito parso chiaro che una limitazione intransigente del consumo di suolo entro gli areali agro-naturali non sia scindibile da una efficiente politica di riqualificazione del già costruito e da un recupero di efficienza e urbanità (secondo la definizione espressa dal Consiglio d'Europa) dei tessuti urbani consolidati. Le traiettorie della legislazione regionale hanno seguito percorsi diversificati. Sul piano giuridico il dato più rimarchevole è rappresentato dal definitivo consolidamento normativo di una distinzione tra la rigenerazione, etichetta riferibile ad un fascio di modelli e tecniche di intervento non circoscritti esauribili al versante urbanistico-infrastrutturativo ma integrati con azioni sul fronte sociale (*welfare* urbano) e ambientale (bonifiche, rinaturalizzazioni, etc.), e la riqualificazione, avente ad oggetto singoli elementi edilizi. Ha fatto da apripista la L.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21 che propone una tassonomia classificatoria ruotante attorno alla distinzione tra: *a*) la strategia di rigenerazione urbana preordinata al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche e ambientali in contesti urbani periferici e marginali piuttosto che in contesti storici connotati da degrado del patrimonio edilizio o da processi di *gentrification*, operativamente affidata allo strumento dei Programmi integrati di rigenerazione urbana, e *b*) gli interventi di riqualificazione, suscettibili di esplicarsi alla scala edilizia mediante sostituzione del patrimonio edilizio degradato e di detrattori percettivi. La legge pugliese, secondo un paradigma che si ritrova anche nelle altre leggi

regionali, assegna all'amministrazione un ruolo incentivale (l'incentivo quale strumento di *enforcing* corrisponde a quelle che N. Bobbio definiva «sanzioni positive», tese alla promozione di condotte meritevoli di un favor sociale). La legge pugliese si connota anche per lo sforzo volto a mantenere la rigenerazione entro un quadro pianificatorio generale mediante la previsione della preventiva approvazione da parte di ciascun comune di un Piano per la rigenerazione. I giudici amministrativi hanno tuttavia stabilito che, in caso di perdurante inerzia dei comuni e di mancata approvazione del piano settoriale, i singoli Programmi integrati di intervento possano comunque essere presentati. Altre regioni sono state indotte a disciplinare la rigenerazione e la riqualificazione con il dichiarato intento di riorientare l'urbanistica da un modello dissipativo ad un modello in cui il soddisfacimento dei bisogni insediativi trovi risposta prioritariamente nei tessuti urbani consolidati oggetto delle politiche di rigenerazione urbana. Questo schema innerva le leggi regionali che, in termini di supplezza rispetto al Parlamento, hanno cercato di porre un argine al consumo di suolo. Nella legge lombarda 28 novembre 2014, n. 31, secondo cui la rigenerazione urbana è costituita da «l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica [...], la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano», ad una impegnativa definizione fanno da corollario blandi incentivi costituiti da alleggerimenti dei contributi costruttivi per gli interventi sull'esistente. Decisamente più organico l'intervento normativo della Toscana. Con la L.r. 10 novembre 2014, n. 65 (contenente una integrale riscrittura della legislazione urbanistica regionale), sin dai «Considerando» introduttivi, è chiarito l'obiettivo prioritario di «promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane e dismesse [...] anche attraverso misure incentivanti». La legge toscana profila quindi una duplice definizione di degrado, sui diversi piani urbanistico e socio-economico. Nel prospettare (art. 125) la riqualificazione quale «alternativa strategica al nuovo consumo di suolo», la legge affida al piano operativo (o ad un atto specifico) la ricognizione del territorio comunale in vista dell'identificazione degli ambiti di riqualificazione, del rispettivo perimetro, degli obiettivi, degli incentivi (di ordine volumetrico, con incremento massimo della s.L.p. del 35%), delle destinazioni ammesse (*mixité*) e delle indicazioni

in direzione delle sostenibilità e delle tutela delle biodiversità (efficientamento energetico, verde di quartiere, ripristino delle reti ecologiche, etc.). Si tratta del tentativo più avanzato di porre la rigenerazione urbana (distinta dalla riqualificazione che coinvolge singoli manufatti) al centro di una aggiornata strategia territoriale, opzione su cui si sono allineate anche l'Umbria, con la L.r. 21 gennaio 2015, n. 1 che prevede (art. 72) lo strumento dei piani urbanistici per coordinare gli interventi di rigenerazione urbana, e l'Emilia Romagna con il progetto di nuova legge urbanistica attualmente in discussione. Con la L.r. 9 giugno 2017, n. 56 il Veneto ha invece riproposto lo schema che pone in correlazione diretta rigenerazione e limitazione del consumo di suolo. Anche quest'ultima legge propone una articolata nozione di degrado urbanistico, socio-economico e ambientale. Le operazioni di rigenerazione sono affidate ad un sistema multilivello che, muovendo a cascata da criteri formulati dalla Giunta regionale, passando per indicazioni di perimetri e obiettivi contenute nel Piano degli interventi (la componente operativa del piano comunale), trova compimento nei singoli Programmi di riqualificazione urbana sostenibile. La legge veneta affronta in termini innovativi un tema sentito nella pratica laddove prevede, in relazione a compendi in degrado, la possibilità di usi temporanei, atti a consentire forme di utilizzo e di riappropriazione civica (concerti, mostre, etc.) di contenitori per i quali non è sempre immediata la messa a fuoco di soluzioni definitive. La legge laziale 18 luglio 2017, n. 7 presenta caratteri omogenei rispetto al panorama delle soluzioni sin qui tratteggiate (definizione di degrado, distinzione rigenerazione-riqualificazione-piano integrato, etc.). L'accento particolare nella legge laziale cade sulla necessità – invero avvertita anche altrove - di funzionalizzazione degli interventi di rigenerazione al ripristino di adeguati livelli di standard in situazioni (periferie) consolidate in stagioni di disallineamento dal D.m. 1444/1968 con previsione di premi volumetrici per la cessione di aree. Sul fronte della promozione della qualità degli interventi va rimarcata la possibilità di incentivi in caso di concorso di progettazione come già previsto dalla L.r. Marche 23 novembre 2011, n. 22. La pratica di questi anni fornisce almeno altre due indicazioni. Per un verso resta forte la tendenza alla ricerca di soluzioni puntuali attraverso strumenti come gli Accordi programma che consentono di far convergere su soluzioni realizzative diverse amministrazioni: è il caso per molti versi emblematico della riqualificazione ambientale di Bagnoli e delle intese relative al reimpiego di beni del demanio militare sovente collocati in posizione strategica. Per altro verso, va rimarcato che, mentre sul piano della produzione normativa il legislatore nazionale non è andato oltre la previsione dell'intervento di conservazione

(art. 3-bis T.U. Edilizia), figura scarsamente innovativa rispetto ad omologhe previsioni regionali, attraverso i piani straordinari (Dpcm 15 ottobre 2015 *Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*; Legge 28 dicembre 2015, n. 208 *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*) lo Stato ha nuovamente cercato non solo di assumere un ruolo propulsore (il modello è ormai quello dell'*enabling state*: Chiti, 32) ma anche di recuperare una reale capacità di orientamento verso obiettivi che sono ormai propriamente di coesione sociale (si parla di infrastrutture *soft* per descrivere le azioni sulla trama socio-economica) e territoriale. Da ultimo, va ricordato che il tema della rigenerazione si interseca con quello della qualificazione degli spazi e delle strutture urbane quali beni comuni oggetto di iniziative partecipative (che mutano la struttura dei procedimenti approvativi sin dalla fase di *agenda setting*: Di Lascio, 65) e di fenomeni di responsabilizzazione comunitaria (sulla scia dei Patti di collaborazione inaugurati dal Comune di Bologna e promossi dalla Fondazione Labsus per la sussidiarietà: Tuccillo, 89).

BIBLIOGRAFIA

Amorosino, S.

2013 *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in «Rivista Giuridica di Urbanistica», 6(2), p. 315-322.

Bonetti, T.

2014 *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*. Torino, Giappichelli editore.

Boscolo, E.

2017 *L'evoluzione della funzione di pianificazione*. Torino.

Chirulli, P.

2015 *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in «Rivista Giuridica di Urbanistica», 31(4), p. 592-614.

Di Lascio, F. e Giglioni, F.

2017 *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*. Bologna, Il Mulino. Con scritti, tra gli altri, di E. Chiti, F. Di Lascio, R. Tuccillo, F. Giglioni, E. Boscolo.

Dipace, R.

2014 *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», 4, p. 237-260.

Giglioni, F.

2016 *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in «Munus», 2, p. 271-313.

Labsus

2015 *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*. Disponibile su: www.labsus.org

Urbani, P.

2017a *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in «Astrid», 267. Dispo su: www.astridonline.it

Urbani, P. e Civitarese, S.

2017 *Diritto urbanistico*, VII ed. Torino, Giappichelli editore.