

queste istituzioni

**Il profilo costituzionale della
rigenerazione urbana come nuova
prospettiva della pianificazione
territoriale**

Mario Gorlani

Numero 3/2022
30 settembre 2022

Il profilo costituzionale della rigenerazione urbana come nuova prospettiva della pianificazione territoriale

di Mario Gorlani*

Sommario

1. Le città in trasformazione e un diverso approccio metodologico nello studio e nella regolazione giuridica dei contesti urbani. – 2. Dall'urbanistica al governo del territorio allo sviluppo sostenibile e alla rigenerazione urbana. – 3. Le strategie della rigenerazione urbana nella legislazione nazionale e regionale. – 4. Le criticità di processi di rigenerazione e riqualificazione non correttamente inquadrati e governati. – 5. Un ampliamento di orizzonte: dalla rigenerazione urbana degli immobili privati alla rigenerazione urbana dei beni comuni. Uno stesso sostantivo per un obiettivo comune.

Abstract

Le città moderne sono contesti problematici da governare e organizzare. È necessario un approccio multidisciplinare, e una maggiore attenzione alle problematiche ambientali e ai processi di rigenerazione urbana, per rimediare a situazioni di degrado sociale ed emarginazione. Rigenerazione urbana non significa solo riqualificazione edilizia, ma anche sforzo per rendere più vive e inclusive le nostre città. La legislazione italiana ha introdotto, a livello regionale, molte regole sulla rigenerazione. Tuttavia, non esiste una legge nazionale per coordinare la legislazione regionale, anche se il Parlamento sta lavorando per approvarla. La rigenerazione urbana è molto importante per migliorare la qualità della nostra vita e per attuare i valori costituzionali.

Abstract

Modern cities are problematic contexts to be ruled and organized. It is necessary a multidisciplinary approach, and a greater attention to environmental issues and urban regeneration processes, to remedy situations of social degradation and marginalization. Urban regeneration doesn't mean only building redevelopment, but also the effort of making more lively and inclusive our cities. Italian legislation has introduced, at regional level, many rules about regeneration. However, there is no a national law to coordinate regional legislation, even if Parliament is trying to approve it. Urban regeneration is very important to improve quality of our lives and to implement constitutional values.

Parole chiave

Rigenerazione; sostenibilità; urbanistica; pianificazione; ambiente.

* Il presente saggio è destinato alla pubblicazione negli Studi in Onore del Professor Giuseppe Franco Ferrari, in corso di pubblicazione.

* Professore ordinario di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia.

1. Le città in trasformazione e un diverso approccio metodologico nello studio e nella regolazione giuridica dei contesti urbani.

Tra le innumerevoli pubblicazioni della lunga e feconda attività di studioso del prof. Giuseppe Franco Ferrari meritano una menzione particolare due recenti volumi, entrambi da lui curati¹ e intitolati rispettivamente «*La prossima città*» e «*Smart City. L'evoluzione di un'idea*». Si tratta di lavori collettanei che si segnalano per l'approccio multidisciplinare e per la ricchezza dei temi trattati, ma soprattutto per la consapevolezza che denotano in merito alle trasformazioni che le città, in tutti i loro aspetti, stanno subendo negli ultimi anni. Da tempo, infatti, lo stato di «salute» e di «benessere» di un contesto urbano non può più misurarsi soltanto mediante indicatori puramente economici o demografici (registrando cioè la crescita della popolazione, del territorio insediato e del reddito per abitante), ma secondo una pluralità di parametri, che esplicitano: la qualità, quantità e flessibilità nell'offerta dei servizi; il livello di integrazione tra gruppi etnici diversi; la ricchezza dell'offerta culturale, della formazione e del sistema scolastico e universitario; la qualità dell'ambiente, la gestione dei rifiuti, la salubrità dell'aria e delle altre matrici rilevanti; le infrastrutture e il sistema dei trasporti, specialmente pubblici; il livello di infrastrutturazione digitale; la cura degli aspetti idrogeologici; la vivacità della partecipazione democratica; la fecondità della partnership tra pubblico e privato nella gestione e rigenerazione dei beni comuni; il grado di autosufficienza energetica, in chiave di sostenibilità intergenerazionale; oltre, ovviamente, al grado di sviluppo del sistema economico e produttivo². Per mezzo di questi profili si valuta la *smartness*, l'intelligenza di una città, ancorché si sia di fronte a concetti non ancora sufficientemente codificati e perciò non facilmente misurabili dal punto di vista statistico, anche per la loro oggettiva indeterminatezza.

È un modo di analizzare le città che richiede necessariamente competenze multidisciplinari, come quelle raccolte nei due volumi curati dal prof. Ferrari, e che ci restituisce sempre più l'immagine delle zone urbanizzate come di realtà tanto vivaci (o potenzialmente capaci di essere tali) quanto fragili e difficili da gestire ed organizzare in modo ottimale; e, soprattutto, come realtà che hanno subito, negli anni della industrializzazione (della prima di inizio Novecento, e soprattutto della seconda degli anni Cinquanta e Sessanta), una profonda trasformazione, caotica e spesso mal governata, che ha creato i presupposti, nell'età post-industriale, di situazioni di degrado, di marginalizzazione e di criticità ambientale. Al contempo,

¹ G.F. FERRARI (cur.), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020; G. F. Ferrari (cur.), *La prossima città*, Milano-Udine, 2017.

² Come osserva G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, in G.F. FERRARI (cur.), *La prossima città*, Milano-Udine, 2017, 10, «l'attenzione dei valutatori si è spostata su fattori talora impalpabili, spesso derivanti dalla capacità dell'intelligenza artificiale di inserirsi e radicarsi in contesti quali la struttura sociale, l'ambiente, la cultura diffusa, a fungere da forza trainante della logica imprenditoriale, a incidere sulla *governance* facilitando i processi democratici esistenti o aprendone di nuovi ... Simili parametri tendono a loro volta a trasformarsi in risultati di competitività, efficienza, sostenibilità ambientale, qualità degli stili di vita e persino prosperità».

l'idea di *smart city* reca con sé la suggestione di una grande permeabilità dei contesti urbani (soprattutto di questi) alla transizione digitale e alle straordinarie potenzialità innovative (e migliorative) che essa può avere in tutti i campi³.

Che le città e i contesti urbani siano il “motore della storia” e il laboratorio ove vengono a maturazione i processi politici e sociali non è scoperta recente; e, oggi, in fondo, stiamo vivendo, in forme nuove, esperienze già sperimentate in passato. E, tuttavia, per una serie di spinte presso che contestuali e spesso reciprocamente condizionanti – la globalizzazione economica; le grandi migrazioni e i mix etnici e culturali a cui danno vita, essenzialmente nei contesti urbani; la rivoluzione digitale; il consumo delle risorse naturali; la crescita della popolazione – le tipiche problematiche dell'urbanizzazione sembrano aver assunto una connotazione talmente accelerata da rendere particolarmente difficoltosa la ricostruzione di un quadro ordinato⁴.

La complessità di organizzazione e regolazione delle città contemporanee rappresenta una sfida non semplice anche per il diritto, chiamato a fissare norme condivise che sappiano disciplinare e armonizzare spinte diverse, scongiurando il caos e accompagnando le trasformazioni in atto. Sfida che coinvolge, in primo luogo, il diritto urbanistico, ma che, a ben vedere, si estende anche al diritto delle istituzioni locali, al diritto dell'ambiente, al diritto amministrativo, al diritto privato, al diritto penale e della sicurezza pubblica. Vengono infatti messe in discussione l'organizzazione istituzionale delle autonomie territoriali e le forme di rappresentanza democratica delle comunità locali, partendo dal dato che i confini amministrativi coincidono sempre meno con i confini economici, sociali e demografici; si valorizzano forme di collaborazione tra pubblico e privato, con il superamento dei moduli competitivi del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50 del 2016), in ambiti attinenti al perseguimento di interessi generali, secondo il nuovo disegno del codice del terzo settore; si elaborano nuove forme contrattuali e privatistiche per la realizzazione di disegni di riorganizzazione urbana e sociale; la sicurezza pubblica nelle città diventa un problema prima di tutto di collaborazione tra livelli territoriali diversi, in un non semplice coordinamento di competenze e responsabilità.

Siamo dunque di fronte ad un diritto che, con riferimento ai contesti urbani, ha dovuto adattarsi, non senza fatica, ai nuovi paradigmi e ai nuovi contesti che è stato chiamato a

³ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., 15, attribuisce al concetto di *smart city* la valenza di «un modello alternativo a forte ispirazione utopistica di città». Tale nozione, «partita da un impulso di ispirazione pressoché esclusivamente tecnologica, si è presto trasferita sul piano del modo di intendere la socialità e lo stesso stile di vita, in una spirale di ricerca di benessere in versioni post-moderne».

⁴ G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., 15, ricorda che «la città è dall'inizio della storia conosciuta dell'umanità il luogo simbolo del progresso ... L'urbanesimo si è succeduto a fasi alterne a diaspore verso le campagne, generando verso le campagne, generando forme sempre diverse di continuità/discontinuità tra spazio urbano ed extra-urbano, ma anche nei periodi massima decentralizzazione demografica il modello di città ha rappresentato il cuore della sua epoca storica».

regolare, e che spesso non si è mostrato all'altezza del compito, inseguendo realtà in rapida evoluzione e dando vita a situazioni mal governate o comunque difficili oggettivamente da sottoporre ad una disciplina giuridica. Un diritto, d'altro canto, che, proprio per la complessità e l'interconnessione delle problematiche che è chiamato ad affrontare, ha assunto le vesti di un vero e proprio diritto "speciale" – il c.d. "diritto delle città" – fatto di regole rigide e di principi di *soft law*, di poteri autoritativi e strumenti negoziali, di multidisciplinarietà e di continua apertura e influenza rispetto alle trasformazioni tecnologiche, economiche e sociali.

La rilevanza del "diritto delle città"⁵, e quindi la necessità di perfezionarlo e di dedicare ad esso la dovuta attenzione, emerge chiaramente se si pensa che, su 60 milioni circa di abitanti in Italia, 50 milioni vivono in città o in contesti urbanizzati⁶, e solo 10 milioni (circa il 17%) vive in zone rurali. Da questo dato numerico discende che la città e l'urbanizzazione diventano sempre più un tema di rilevanza costituzionale, sotto molteplici aspetti, a partire dal fatto che la città amplifica diseguaglianze e "periferie sociali"⁷ e, quindi, prendersi cura di esse significa porre le basi per supportare l'inveramento di valori costituzionali primari.

2. Dall'urbanistica al governo del territorio allo sviluppo sostenibile e alla rigenerazione urbana.

L'urbanistica come scienza – e il diritto urbanistico come strumento al suo servizio – hanno subito profonde trasformazioni in questi ultimi decenni. L'urbanistica, da tempo, ha cessato di essere la disciplina della sola ordinata espansione degli abitati⁸, secondo la tradizionale impostazione fatta propria dalla legge 1150 del 1942, per diventare regolamentazione del corretto e razionale governo del territorio, secondo parametri che vanno sempre più nel senso della salvaguardia dell'ambiente, dell'azzeramento del consumo di suolo e della rigenerazione del costruito⁹. Una evoluzione che si colloca a valle e quale conseguenza di una crescita indisciplinata degli ambiti edificati e di problematiche ambientali sempre più pressanti e allarmanti.

In un contesto come quello odierno, con un territorio «agredito» da *sprawling* insediativo, da minacce all'ambiente, da dissesto idrogeologico e da crisi di molte attività economiche tradizionali, l'urbanistica ha sempre meno a che vedere con nuove edificazioni –

⁵ Secondo la definizione proposta da F. GIGLIONI, *Che cosa è il diritto delle città*, in www.labsus.org, 2017, per «diritto delle città si deve intendere quel complesso di regole che governano spazi urbanizzati la cui origine trova fonte nella rappresentanza della comunità che le istituzioni cittadine interpretano e nel diretto coinvolgimento delle organizzazioni o delle individualità della società civile».

⁶ E di queste circa 22 milioni vivono nelle città metropolitane: cfr. i dati pubblicati da ispraambiente.gov.it.

⁷ Cfr. E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2020.

⁸ Parla di chiusura dell'era dell'urbanistica di espansione P. URBANI, *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1988.

⁹ Cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, 2015, 22.

come si dice, oggi non c'è più sostanzialmente nulla di nuovo da costruire, ma c'è soprattutto da recuperare e rigenerare – ed assume valenze nuove, che si intrecciano con questioni di natura sociale ed economica e con aspetti di natura ambientale e paesaggistica. Il pianificatore – architetto o giurista – deve fare propria una visione multidisciplinare, ampia ed omnicomprensiva, che sappia coniugare e contemperare i diversi profili coinvolti: dalla tematica ambientale a quella della gestione dei flussi migratori; dalla tematica del recupero di comparti industriali dismessi e abbandonati alla rivitalizzazione dei centri storici; dall'emergenza del dissesto idrogeologico e del rischio sismico all'impatto della digitalizzazione sul nostro stile di vita; dalla mobilità sostenibile e green alla incentivazione della partecipazione democratica alle scelte collettive e alla gestione dei beni collettivi.

Il mutato approccio metodologico ha portato al centro dei temi urbanistici il governo del territorio, lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana. Si tratta di tre locuzioni diverse, ma che esprimono – la prima (governo del territorio) in termini più neutri, la seconda (sviluppo sostenibile) e la terza (rigenerazione urbana) con una valenza assiologica più marcata – la necessità di trovare una sintesi e un bilanciamento tra esigenze e interessi diversi¹⁰, e riprendere l'idea che le politiche pubbliche non possano più limitarsi ad assecondare lo sviluppo economico, ma indirizzarlo e coordinarlo a fini sociali, secondo il paradigma dell'art. 41 Cost¹¹.

Anche la Costituzione ha fatto propria tale nuova impostazione. L'urbanistica era contemplata in Costituzione come sola questione di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (originaria formulazione dell'art. 117, co. 1, Cost.), e con riferimento ad alcuni aspetti per così dire più specifici (la tutela del paesaggio e della montagna da un lato, la bonifica delle terre incolte e la trasformazione del latifondo). In un'Italia il cui problema principale era la ricostruzione post-bellica, mancava una visione costituzionale unitaria del territorio come un valore da preservare, governare nella sua complessità, tutelare verso una logica di sviluppo sostenibile e considerare parte della più generale problematica ambientale¹².

Il tema ha cominciato ad entrare nell'agenda politica a partire dall'inizio degli anni '70, come esigenza di tutela ambientale, ed è andato sviluppandosi attraverso una serie di tappe legislative ben note, entrando in Costituzione nel 2001, con la riscrittura dell'art. 117 e, in particolare, con l'adozione della locuzione “governo del territorio” in luogo di “urbanistica” e

¹⁰ Come osserva G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., 16, «la *smart city* come fenomeno urbanistico pare destinata ad essere esponenziale dell'età dello sviluppo sostenibile ... Urbanistica ed edilizia si piegano ora alla somma delle istanze sociali venute a maturazione con la crescente consapevolezza dei limiti dello sviluppo».

¹¹ Non a caso, nella riflessione costituzionalistica, un tema all'ordine del giorno è proprio quello di inserire la tutela dell'ambiente quale limite esplicito della libertà di iniziativa economica privata regolata dall'art. 41 Cost.: cfr., tra i tanti, il recente contributo di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum costituzionale*, 2021.

¹² Cfr. G. F. CARTEI, *La dimensione smart dello spazio urbano*, in G.F. FERRARI (cur.), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, p. 111.

con l'attribuzione allo Stato di una competenza esclusiva trasversale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), a tutela dell'ambiente. Ma anche dopo la riforma del Titolo V, per anni la normativa ambientale è stata percepita e disciplinata più come un limite esterno all'urbanistica e al governo del territorio che non come parte essenziale di essi. È soprattutto a partire dal d.lgs. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'Ambiente) che si è cominciato a ragionare in modo organico e sistematico di una valutazione ambientale degli atti di pianificazione urbanistica, sia di quelli generali sia di quelli attuativi. I due poli sono andati così sempre più avvicinandosi e infine compenetrandosi e sovrapponendosi¹³.

Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana, infatti, sono concetti che vanno oltre la semplice attenzione e tutela ad un territorio che necessita di cure dopo decenni di degrado, sfruttamento sconsiderato e abusi giustificati sull'altare dello sviluppo economico e della crescita della ricchezza nazionale. Rigenerazione urbana significa porre al centro delle scelte pianificatorie la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che rappresentano valori costituzionali primari; ma anche porsi l'obiettivo ambizioso di superare le diseguaglianze che la città ospita e alimenta, anche in un'ottica intergenerazionale¹⁴. Come è stato acutamente osservato, «le diseguaglianze che allignano nelle città attengono massimamente alla delimitazione e alla distribuzione qualitativa e quantitativa degli spazi abitativi. Negli studi sui cambiamenti delle città e sui rapporti tra centro e periferie è ricorrente la constatazione che, seppur con caratteristiche e modalità differenti, le città continuano a fare i conti con la realizzazione di insediamenti urbani caotici e irrelati, che sono motivo di accelerazione delle diseguaglianze socioeconomiche»¹⁵.

¹³ P. CHIRULLI, *La valutazione ambientale strategica a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente*, in www.aidaambiente.it, 2016, osserva che «da questo punto di vista, peraltro, l'introduzione della VAS ha accompagnato, e forse accelerato, un processo di trasformazione già in atto nelle tecniche di pianificazione, percepibile nella progressiva integrazione delle considerazioni ambientali e, più in generale, delle funzioni di conservazione con gli obiettivi di sviluppo, contribuendo così ad intrecciare ancor più strettamente i valori di tutela con quelli di crescita e di trasformazione e a rendere ancora più incerta la distinzione tra tutela dell'ambiente e governo del territorio. Sotto questo profilo, la VAS ha rappresentato un'ulteriore spinta verso il superamento della tecnica "per tutele parallele" degli interessi differenziati, e verso l'avvio di un sistema integrato di pianificazione, nel quale interessi di peso e di segno diverso si confrontano dialetticamente tra di loro fin dall'inizio del procedimento». Tale evoluzione appare ormai essere stata codificata dalla giurisprudenza amministrativa, a partire dalla nota sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato, 10 Maggio 2012, nr. 2710 che costituisce il *leading case* in materia e la cui *ratio decidendi* è stata confermata dalle sentenze successive, e ove si legge che le prescrizioni urbanistiche "non possono essere intese [...] solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie, [...] ma devono essere ricostruite come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio in funzione [...] del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione sulla propria essenza [...] svolta dalla comunità radicata sul territorio" alla luce "delle effettive esigenze di abitazione, delle concrete vocazioni dei luoghi, dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali".

¹⁴ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, 2021.

¹⁵ Cfr. E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, cit.

La rigenerazione urbana, quindi, rappresenta una sfida delicata, che coinvolge interessi diversi, ma che può funzionare davvero soltanto se viene coniugata con una visione dello sviluppo che torni ad essere motore del superamento delle disuguaglianze sociali, e non il suo contrario.

3. Le strategie della rigenerazione urbana nella legislazione nazionale e regionale.

Se dunque sul piano dell'inquadramento generale le opinioni convergono nel dare grande rilievo ai processi di rigenerazione urbana e nel caricarli di notevoli potenzialità per l'inveramento di una serie di primari valori costituzionali¹⁶, non sempre queste ambizioni "alte" hanno sin qui trovato adeguata concretizzazione nelle scelte del legislatore. Se, infatti, da un lato, sono sempre più numerose le leggi regionali che trattano di rigenerazione urbana come obiettivo prioritario della pianificazione urbanistica e, al contempo, sono sempre più frequenti gli interventi puntuali dello stesso legislatore nazionale che favoriscono interventi di rigenerazione, dall'altro lato va segnalato che questo non sempre avviene però in modo omogeneo e coerente con gli obiettivi perseguiti, e che, soprattutto, continua ad avvertirsi l'assenza di una normativa nazionale di principio che consenta di dare una omogeneità di fondo a processi di rigenerazione che stanno muovendosi in ordine sparso e senza sufficiente chiarezza.

La principale linea seguita dal legislatore va nella direzione di favorire e semplificare gli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente. Va ricordata, in questo senso, la semplificazione e la sostanziale liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso e delle modifiche funzionali degli immobili, con o senza opere edilizie (cfr. art. 23 ter, Tue) e la disciplina degli usi temporanei, finalizzate ad offrire ai potenziali investitori nei progetti di rigenerazione e riqualificazione una flessibilità di intervento e una pronta capacità di adattamento alle esigenze specifiche del caso singolo; in secondo luogo, la possibilità di modificare sagoma e sedime negli interventi di ristrutturazione (così la nuova formulazione dell'art. 3, co. 1, lett. d, Tue), allo scopo di favorire l'adattamento dei corpi edilizi esistenti alle nuove esigenze che si vogliono valorizzare; in terzo luogo, la semplificazione procedurale nel rilascio dei titoli abilitativi (semplice comunicazione; c.i.l.a; s.c.i.a.; s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire) nonché la

¹⁶ Come è stato osservato nel Documento della Conferenza delle Regioni del 3 dicembre 2020, «è stato ampiamente riconosciuto che il modello di sviluppo urbano dal secondo dopoguerra è caratterizzato dalla assoluta indifferenza nei confronti della sostenibilità. La rigenerazione urbana al contrario incarna, a tutti gli effetti, le strategie per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Recuperare aree caratterizzate da fenomeni di dismissione o restituire nuova qualità ambientale, economica e sociale a quartieri degradati risponde pienamente all'idea di città sostenibile, limitando il consumo di nuovo suolo, riducendo gli impatti ambientali propri delle aree urbanizzate e incoraggiando processi di partecipazione civica nella definizione delle scelte progettuali e nelle fasi di verifica. L'obiettivo principale è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle nostre città che ospitano gran parte della popolazione, che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche economico e produttivo del nostro territorio. In questo senso l'attuazione delle strategie per la rigenerazione urbana rappresenta un impegno di primaria importanza nell'agenda politica pubblica attuale e dei prossimi decenni».

possibilità di accedere al permesso di costruire in deroga disciplinato dall'art. 14 Tue e da numerose legislazioni regionali (cfr., ad esempio, artt. 40 e 40-*bis* della legge reg. Lombardia 12 del 2005). Su altro versante, lo sforzo va nella direzione della incentivazione fiscale e volumetrica degli interventi. In quest'ottica, la rigenerazione urbana viene assunta essenzialmente come un programma di riqualificazione edilizia di costruzioni dismesse o poco sfruttate e bisognose di essere recuperate e rilanciate.

Manca, tuttavia, una disciplina organica di principio a livello nazionale, che dia a questi interventi una vocazione più ambiziosa.

Da anni il Parlamento è impegnato nello sforzo di approvare una legge-quadro in tema di rigenerazione urbana, da sola o, meglio, entro una revisione generale della legge urbanistica del 1942. Ad oggi, è all'esame in Commissione al Senato il disegno di legge AS 1131 intitolato "Misure per la rigenerazione urbana".

Se si scorrono i "buoni propositi" del disegno di legge¹⁷, ci si avvede che essi danno conto delle potenzialità che la rigenerazione urbana vorrebbe esprimere e delle aspettative che suscita. La rigenerazione urbana, negli intenti del legislatore nazionale, può diventare l'occasione di una vera e propria palingenesi sociale e democratica, oltre che economica ed ambientale: restituisce vita ai centri storici abbandonati o ordine a quelli "assaltati" dai turisti; spinge per un ridisegno urbanistico che eviti accostamenti impropri di funzioni eterogenee e poco compatibili; dà vita a quartieri più compatti e vivibili, che realizzino nuove centralità urbane; incoraggia la partecipazione consapevole e responsabile dei cittadini alla realizzazione di questi progetti; crea le condizioni per una mobilità sostenibile all'interno delle città.

Per favorire l'attuazione concreta di questi interventi, si prevede nel disegno di legge la possibilità, negli ambiti ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana, di interventi

¹⁷ Gli scopi che il disegno di legge si propone sono ambiziosi: contribuire all'arresto del consumo di suolo e migliorare la permeabilità dei suoli nel tessuto urbano; favorire il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati, in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare, incentivandone la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale, la sostituzione e il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo; favorire l'innalzamento del livello della qualità della vita sostenendo l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, nonché la interconnessione funzionale promuovendo la concezione di quartieri residenziali integrati e "compatti"; favorire la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale allo scopo di soddisfare la domanda abitativa e la coesione sociale; favorire, nelle aree oggetto di rigenerazione urbana, elevati standard di efficienza idrica ed energetica degli edifici al fine di ridurre i consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; tutelare i centri storici nelle peculiarità identitarie e dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dall'abbandono; tutelare i centri urbani dal degrado causato dai processi di desertificazione delle attività produttive e commerciali; favorire l'accessibilità e l'integrazione delle infrastrutture della mobilità e dei percorsi pedonali e ciclabili con il tessuto urbano delle aree oggetto di rigenerazione urbana e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi anche promuovendo interventi di rigenerazione urbana nei nodi d'interscambio in modo da ridurre la dipendenza dalla mobilità privata; favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di rigenerazione urbana.

diretti di demolizione e ricostruzione dell'edificio, incentivandoli con un incremento massimo del 20 per cento della volumetria o della superficie esistente, con la ammissibilità di modifiche delle destinazioni d'uso, con l'opportunità di una diversa distribuzione volumetrica, un diverso posizionamento sulle aree di sedime e una modifica della sagoma, delle altezze e dei prospetti, purché nel rispetto di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera d), del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, e dell'obbligo del pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici.

L'accesso alle risorse messe a disposizione è condizionato al contenimento energetico, all'azzeramento del consumo di suolo, all'obbligo del pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici consumati per la nuova costruzione. Seguono poi misure fiscali e semplificazioni procedurali per supportare ulteriormente i percorsi di rigenerazione¹⁸.

Come ha osservato l'Istituto Nazionale di Urbanistica in un contributo reso nel corso dell'iter di approvazione¹⁹, alcuni profili sono particolarmente degni di nota.

In primo luogo, un utilizzo massiccio della leva fiscale (Imu, Tar, defiscalizzazione degli interventi) per supportare le iniziative dei privati finalizzate alla rigenerazione. Così come da tempo si è fatta strada l'idea della perequazione come strumento di eguaglianza sostanziale urbanistica, volta a riequilibrare i vantaggi privati derivanti da scelte pianificatorie favorevoli al singolo proprietario e gli oneri pubblici che ne derivano, così è corretto "premiare" l'impegno economico del privato che, anziché puntare ad un nuovo consumo di suolo, si faccia carico di una riqualificazione del tessuto edilizio esistente, anche alla luce dei costi sociali, ambientali e territoriali che la mancata rigenerazione comporta nel breve e nel medio periodo.

In secondo luogo, la rigenerazione urbana deve andare di pari passo non solo con l'azzeramento del consumo di suolo, ma anche con la rinaturalizzazione di suoli già utilizzati in modo improprio e ormai dismessi e abbandonati. Di qui anche l'opportuna incentivazione alla demolizione dei manufatti situati al di fuori dei centri abitati.

In terzo luogo, la rigenerazione urbana non può non accompagnarsi alla transizione energetica, e deve quindi essere l'occasione per un rifacimento degli edifici in classe energetica più propizia.

¹⁸ Va segnalata infine una singolare disposizione finale (art. 26 del ddl 1131), che prevede l'inserimento nell'art. 42 del Testo unico degli enti locali di un comma che stabilisce che «il consiglio subentrante, a seguito della cessazione del mandato del sindaco ai sensi degli articoli 51 e 53, ha l'obbligo di dare continuità ai programmi per l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile, già avviati dall'amministrazione precedente e per i quali non sussistano elementi di interesse pubblico, all'interruzione o revoca del processo, prevalenti rispetto a quelli che lo hanno avviato», così scongiurando, da un lato, il rischio di rallentamenti o di blocchi negli interventi causati dai cambi di maggioranza all'esito delle elezioni amministrative, ma anche andando ad incidere pesantemente sull'autonomia pianificatoria dell'ente locale.

¹⁹ Cfr. ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *Considerazioni sul disegno di legge sulla rigenerazione urbana in discussione al Senato della Repubblica*, in www.inu.it, 6 aprile 2021.

In generale, l'insieme di queste previsioni non nasce dal nulla, ma rappresenta la sintesi e la trasposizione a livello nazionale di una cospicua legislazione regionale in materia. La legislazione regionale è ricca di disposizioni sulla rigenerazione urbana, che mancano però di tratti unitari e coordinati, come spetterebbe ad una legge nazionale di principio definire²⁰.

Non è possibile dar conto, in questa sede, delle diverse impostazioni seguite dalle diverse Regioni nei percorsi di rigenerazione urbana, se non per rintracciare alcuni tratti comuni, che comprendono l'ampio ricorso allo strumento dell'incentivazione fiscale e volumetrica, l'utilizzo delle deroghe alla pianificazione generale, lo sforzo di snellimento e semplificazione delle procedure. In questa direzione, emblematica è la legge reg. Puglia n. 21 del 29 luglio 2008, «Norme per la rigenerazione urbana», che definisce i programmi integrati di rigenerazione urbana come «un insieme coordinato di interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico» e, in relazione alla specificità del contesto interessato, includono: «la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici; la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti attraverso la previsione di

²⁰ Solo per citare alcune legislazioni regionali, la Regione Lombardia, con la legge regionale n. 18 del 26 novembre 2019, si è posta l'obiettivo di facilitare gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di recupero del patrimonio edilizio esistente, completando la strategia regionale per la riduzione del consumo di suolo oltre che a promuovere gli interventi di messa in sicurezza, recupero ed efficientamento degli edifici, con particolare attenzione a quelli abbandonati, per riqualificare le aree dismesse e riconnetterle con il territorio circostante. La Regione Puglia, con la legge regionale n. 21 del 29 luglio 2008, «Norme per la rigenerazione urbana», ha introdotto i Programmi integrati di rigenerazione urbana (PIRU), che «comportano un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico», e di cui si sono dotati molti comuni. Nonostante abbia ormai 12 anni, resta una delle leggi più chiare e avanzate in materia, tanto da essere ancora in vigore e trovare numerosi riferimenti nella legislazione regionale successiva. Il Piemonte, con la legge regionale n. 16/2018, «Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana», presenta le stesse criticità della legge lombarda, limitandosi a incentivare la ristrutturazione e sostituzione edilizia tramite bonus volumetrici e la riduzione del contributo di costruzione. I Programmi di rigenerazione urbana seguono lo stesso principio, rimandando ai privati la proposta dei progetti, premiati «nel limite massimo del 30% della volumetria o della superficie preesistente». L'Umbria, nella sua legge n. 13 del 11 aprile 1997 (ora abrogata), promuoveva già i Piani di riqualificazione urbana. Attualmente, la legge regionale n. 1/2015 afferma nelle proprie finalità di perseguire «l'assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana». Tale finalità è demandata al Piano attuativo di iniziativa pubblica che, tra l'altro, riguarda «la realizzazione di interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana di insediamenti produttivi e per servizi dismessi anche ai fini della trasformazione della destinazione d'uso degli edifici e delle aree» e ai Programmi urbani complessi. La Campania, con la legge regionale n. 19 del 11 novembre 2019, «Legge per la promozione della qualità dell'architettura», si pone l'obiettivo di «promuovere l'architettura contemporanea sia per le nuove costruzioni che per gli interventi di restauro architettonico, riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana». In essa vengono disposte premialità economiche ai «comuni virtuosi» che, «nell'ambito dei processi di recupero e di rigenerazione urbana, attivano percorsi di qualità». In Calabria, con gli ultimi aggiornamenti, la legge regionale urbanistica n. 19 del 16 aprile 2002 ha definito che la pianificazione territoriale e urbanistica promuove «piani e programmi di «Rigenerazione urbana» volti alla riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani per favorire un risparmio di territorio, un ammagliamento di tessuto urbano privo di attrattività che soddisfi le esigenze abitative all'interno del perimetro urbano esistente, creando, possibilmente, economie di scala. Tali piani e programmi devono garantire l'inclusione sociale, la qualità della vita e la capacità di resilienza urbana».

una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo; il risanamento dell'ambiente mediante la previsione di infrastrutture ecologiche, percorsi per la mobilità ciclabile e aree pedonali, uso di fonti energetiche rinnovabili, adozione di criteri di sostenibilità ambientale e risparmio energetico nella realizzazione delle opere edilizie». Come si vede, si tratta di una concezione di rigenerazione urbana che va ben oltre la semplice strategia edilizia di favorire l'intervento di ristrutturazione e riqualificazione attuato dal privato, e richiede invece una forte sinergia tra pubblico e privato e una salda regia pubblica nella determinazione degli obiettivi perseguiti e nella predisposizione degli strumenti atti a perseguirli, oltre a una profonda e innovativa cultura urbanistica unita ad un'altrettanto profonda conoscenza del territorio.

La ricognizione della legislazione regionale mostra che, in questi ultimi anni, la rigenerazione e il riuso dell'esistente non rappresenta più un'opportunità marginale in un mercato immobiliare in via di espansione, ma diventa il cuore anche della pianificazione generale tradizionale, di cui costituisce l'architrave intorno al quale organizzare le scelte strategiche che la singola amministrazione deve compiere²¹. Anche se i percorsi tradizionali della pianificazione, pur se focalizzati sulle tematiche della rigenerazione, non sempre paiono in grado di dare una risposta tempestiva a molte domande di intervento che provengono dal tessuto economico-sociale. Per questo il "diritto della rigenerazione" richiede di regola la codificazione di «nuovi percorsi, che muovono dalla presa d'atto della ineffettività, eccessiva macchinosità o lentezza dei percorsi tradizionali (anche di riforma), di modo che si rivela più efficiente realizzare la rigenerazione urbana calandola in una dimensione normativa parallela»²², percorsi che, di regola, tendono ad aggirare la pianificazione tradizionale facilitando ed incentivando interventi di carattere puntuale, mediante il ricorso al permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 Tue.

4. Le criticità di processi di rigenerazione e riqualificazione non correttamente inquadrati e governati.

La locuzione "rigenerazione urbana" ha in sé una valenza positiva e sembra evocare, a prescindere, scenari ottimistici ed esiti necessariamente migliorativi dell'esistente. Il che è

²¹ Come osserva E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di LASCIO, F. GIGLIONI (cur.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 144, "il piano regolatore generale costituisce ancora oggi lo strumento attraverso cui si esprime prioritariamente la unzione conformativa dei suoli sulla scorta di un complesso bilanciamento di interessi con ricadute dirette sul territorio. Le politiche di riqualificazione urbana, che si iscrivono al primo posto dell'agenda del governo del territorio, devono quindi prioritariamente convergere entro questo atto contenitore".

²² Così B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. Di LASCIO, F. GIGLIONI (cur.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 178.

probabilmente vero, senza però trascurare, da un lato, il rischio che interventi spesso molto costosi e perciò difficilmente ripetibili nel breve periodo possano rivelarsi un'occasione mancata; e, dall'altro lato, che, per una sorta di eterogenesi dei fini, la rigenerazione di contesti degradati, se non correttamente ponderata e attuata, può determinare nuove criticità, diverse da quelle originarie.

La Conferenza delle Regioni, in una nota del 3 dicembre 2020, anch'essa resa come contributo nel corso dell'*iter* parlamentare, ha messo in evidenza alcune possibili perplessità che emergono dalla bozza della legge nazionale di principio, criticità che possono estendersi anche alla legislazione regionale in vigore.

Il problema principale è insito nel rischio che tale legislazione vada essenzialmente nella direzione di incentivare sul piano economico e volumetrico il riutilizzo, purchessia, dei contesti già edificati e, tendenzialmente, abbandonati o dismessi, al di fuori di un'analisi più approfondita dei contesti sociali sottesi che hanno generato il bisogno di rigenerazione, e senza una visione organica e di più ampio respiro. Una rigenerazione urbana che si risolva nella sola semplificazione e incentivazione delle procedure autorizzatorie, per incoraggiare interventi edilizi altrimenti non convenienti sul piano economico, rischierebbe di non raggiungere gli obiettivi più ambiziosi che si è posta. Che non sono soltanto, come si è detto, quelli di recuperare edifici dismessi, senza consumare altro suolo, ma di cogliere l'occasione per restituire all'urbanistica la sua funzione propria di governo del territorio dal punto di vista edilizio, ambientale, economico, sociale e culturale, così da favorire la riqualificazione del territorio da tutti i punti di vista. Per quanto non sia affatto agevole delineare il quadro della città che sarà, specialmente in un'epoca di enorme accelerazione delle trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche, nondimeno una conoscenza accurata dei contesti in cui si vuole intervenire, una definizione chiara degli obiettivi che ci si propone e un coinvolgimento ampio non solo degli operatori economici ma degli stessi cittadini e delle formazioni sociali che operano sul territorio nei processi rigenerativi possono aiutare a ridurre il rischio di interventi inutili o sbagliati.

La seconda criticità attiene al delicato tema delle competenze e della corretta definizione dei ruoli tra Stato, Regioni ed enti locali. Come è stato osservato²³, gli obiettivi di rigenerazione favoriscono processi regolatori a tendenza "centripeta", perché l'ampliamento degli obiettivi a temi ulteriori rispetto alla sola problematica urbanistica ed edilizia coinvolge competenze legislative che interessano materie di potestà esclusiva statale o altre materie di potestà concorrente: dalla tutela dell'ambiente alla disciplina della proprietà, inclusa l'espropriazione; dai profili fiscali alla enunciazione di nuovi principi fondamentali del governo del territorio; dalle politiche di inclusione sociale al reperimento e stanziamento delle risorse necessarie per

²³ Cfr. B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 180.

sostenere economicamente i programmi di rigenerazione urbana. Il rischio implicito di tali tendenze centripete è quello di calare dall'alto regole rigide e vincolanti, che potrebbero mal adattarsi ai singoli contesti urbani; mentre, al contrario, la rigenerazione è un processo che deve partire dal basso, dalla ricognizione puntuale dei singoli territori e delle singole realtà, e dalla predisposizione di misure *ad hoc*, pur se attinte da un paniere comune e generale predisposto dal legislatore nazionale e da quelli regionali. È il caso, ad esempio, delle regole che riconoscono in modo generalizzato e aprioristico una premialità del 20% di tutti i parametri – volume, altezza, ecc... – indipendentemente dal dove si vada ad intervenire e da altri obiettivi che potrebbero porsi in concorrenza, magari richiedendo al contrario, nel caso specifico, una riduzione dei volumi come metodo di riqualificazione e rigenerazione di un ambito urbano, e una valorizzazione dei servizi pubblici e degli spazi da destinare alla collettività. Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'indifferenza funzionale, che la legislazione regionale spesso favorisce nel tessuto urbano consolidato, ma che può dar luogo a “convivenze” complicate tra destinazioni difficilmente incompatibili. È tema già affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2019²⁴, sia pure con riferimento al consumo di suolo previsto da una legge lombarda, e oggi nuovamente all'attenzione della Corte costituzionale a seguito dell'ordinanza di rimessione del Tar Milano del febbraio 2021. La questione nasce dal rispetto dell'autonomia locale e del nucleo essenziale delle funzioni dei Comuni, che non può essere “espropriato” da normative regionali troppo rigide; ma, a ben vedere, può essere allargato anche a considerazioni più ampie sulle funzioni flessibili e variegate della rigenerazione urbana.

In terzo luogo, tra strumenti di semplificazione, deroghe ad un numero indeterminato di parametri, incentivi volumetrici, usi temporanei, incremento dell'indifferenza funzionale, la linea di fondo percorsa dal legislatore sembra sempre più quella di una sostanziale *deregulation* dei contesti già edificati, di una densificazione incentivata del tessuto urbano consolidato, di cui forse non si sono messi bene in conto anche gli effetti potenzialmente negativi e il rischio di una sostanziale eterogenesi dei fini, specialmente sul piano del recupero del degrado sociale. Non va dimenticato, infatti, che la gestione degli indici volumetrici e degli altri parametri edilizi e la regolamentazione delle destinazioni funzionali risponde ad un'esigenza di vivibilità e di ordinata convivenza tra attività diverse e non sempre facilmente compatibili, la cui rinuncia può avere effetti sociali ma anche economici non ben ponderati.

In quarto luogo, è innegabile che intervenire su contesti già urbanizzati, e di regola degradati, secondo la vocazione propria della rigenerazione, implica procedure estremamente complesse, che si misurano con un regime vincolistico diffuso, per quanti sforzi di semplificazione amministrativa siano stati compiuti negli ultimi anni, e con la difficoltà di

²⁴ Su cui sia consentito il rimando a M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forumcostituzionale*, 2020, 1.

trovare strumenti efficaci ed equi di collaborazione organica tra pubblico e privato. L'esperienza legislativa ha dato vita a modelli variegati – dalle società di trasformazione urbana ai piani integrati di intervento – ma che spesso hanno fallito negli obiettivi perseguiti proprio perché essi richiedono una visione di lungo periodo, una direzione salda e una forza economica e amministrativa che raramente il nostro ordinamento mette a disposizione degli operatori pubblici e privati²⁵.

Tutto questo a riprova del fatto che, quando si parla di rigenerazione urbana, non ci si affaccia necessariamente su una sorta di “giardino dell'eden”, ove ci attendono *ipso facto* scenari idilliaci di ritrovata pace sociale e di ambienti vivibili, ma si può correre il rischio di vanificarne l'efficacia o, addirittura, di ottenere effetti opposti a quelli voluti, se non si agisce con consapevolezza e con gli strumenti culturali e conoscitivi idonei.

5. Un ampliamento di orizzonte: dalla rigenerazione urbana degli immobili privati alla rigenerazione urbana dei beni comuni. Uno stesso sostantivo per un obiettivo comune.

Il sostantivo “rigenerazione” non appartiene soltanto alla materia strettamente edilizia e urbanistica, ma compare anche nei sempre più diffusi regolamenti comunali che disciplinano l'utilizzo di beni e spazi comuni.

È noto infatti che, sulla scorta di una proposta di Labsus, e con capostipite l'esempio del Comune di Bologna, sempre più enti locali hanno adottato un regolamento per l'utilizzo dei beni comuni, all'interno del quale ampio spazio è dedicato all'idea di rigenerazione. Ad oggi, sono ben 252 gli enti territoriali che hanno adottato un regolamento di questa natura²⁶, inclusi molti capoluoghi di provincia. In tutti si parla di interventi di rigenerazione come di «interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di coprogettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città».

In questo ambito, l'orizzonte sociale degli interventi di rigenerazione è assolutamente preminente. L'obiettivo che ci si pone è quello di incentivare i privati, specialmente se organizzati in forme associative di base o in enti del terzo settore, a farsi promotori del riuso per scopi sociali e collettivi di immobili pubblici dismessi – parchi, teatri, sedi di uffici abbandonate, ex scuole, impianti sportivi non più utilizzati – per rinnovarli e riadattarli alla nuova destinazione che ci si propone. Emerge a tutto tondo quell'idea di amministrazione “condivisa”²⁷ che rappresenta una formula organizzativa fondata sulla collaborazione tra

²⁵ Cfr. G.F. FERRARI, *L'idea di smart city*, cit., p. 20.

²⁶ Cfr. l'elenco e i testi su www.labsus.org.

²⁷ Cfr., sul tema, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 3-4; S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 3.

amministrazione e cittadini e che dà attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost. A parte i regolamenti comunali approvati a partire dall'esempio di Bologna, la norma di riferimento in questo caso è l'art. 55 del codice del terzo settore (d. lgs. 117 del 2017), che sostituisce ai moduli concorrenziali del codice dei contratti pubblici le forme della co-programmazione, co-progettazione e convenzionamento per la gestione condivisa di attività di interesse generale. Il filo conduttore di queste discipline – art. 55 Cts; regolamenti comunali sui beni comuni – è rappresentato dallo sforzo di coinvolgere in prima persona i cittadini e le loro forme associative in una responsabilità collettiva, il cui intento è, attraverso una rigenerazione funzionale di immobili dismessi, anche e soprattutto quello di una vera e propria rigenerazione sociale.

La locuzione “rigenerazione urbana” assume così una pluralità di significati, accomunati dall'obiettivo di dar vita, mediante il connubio di risorse pubbliche e private e mediante la compenetrazione tra iniziativa privata e regolazione pubblica, a realtà più eque, a partire dalla riqualificazione del tessuto urbano. In questo senso, essa diventa uno strumento per riportare al centro del dibattito politico e delle politiche pubbliche temi di eguaglianza sostanziale che, da tempo, sembravano superati.

Assumendo l'obiettivo di riprogettare città inclusive e vissute in modo partecipato e responsabile, la rigenerazione urbana esce dagli stretti confini della disciplina urbanistica e diventa così un obiettivo costituzionale primario.