

Sintesi Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana “Riprendiamoci la città” IFEL (20.06.2023)

Per la Redazione - Serena Moriondo
26 luglio 2023





Riprendiamoci la città

Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana

Dossier e Manuali

Il documento, di 235 pagine, è composto da otto capitoli e diversi sottocapitoli:

- ▶ **Cap. I** Che cos'è la rigenerazione urbana (pag.17)
- ▶ **Cap. II** L'emergere dei beni comuni (pag.39)
- ▶ **Cap. III** La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale (pag.67)
- ▶ **Cap. IV** L'urbanistica consensuale (pag.137)
- ▶ **Cap. V** Il contenuto degli accordi al vaglio del giudice amministrativo: alla ricerca dell'interesse pubblico (pag.189)
 - ▶ **Cap. VI** Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere (pag.231)
 - ▶ **Cap. VII** Le responsabilità dirigenziale e amministrativo-contabile (pag.289)
 - ▶ **Cap. VIII** L'abuso d'ufficio (pag.327)

Tra gli **Allegati** troviamo 1. Esempio di regolamento di partecipazione (Comune di Milano) pag.363; 2. Esempio di accordo pubblico privato (Comune di Reggio Emilia) pag.421.

Le città mantengono il loro ruolo di luoghi dove le dinamiche politiche, economiche e sociali concentrano i loro effetti: le innovazioni più significative, i maggiori benefici e, insieme, i danni più severi.

La "città sostenibile" è il modello che si è ormai insediato nelle strategie di lungo periodo e nelle politiche dell'Unione europea. Con alcuni caratteri chiaramente marcati. Il primo è

il limite all'espansione urbana e al consumo di suolo. Sono le città "compatte" quelle che rispondono all'obiettivo del risparmio energetico e della mobilità sostenibile.

Sono sottoposti a valutazione i modelli di sviluppo urbano basati sulla mera "attrazione" di investimenti, servizi, turisti, eventi, ecc. La crescita quantitativa viene "pesata" rispetto ai vantaggi collettivi e alle relazioni tra i residenti e i "city-user", all'impatto ambientale e a quello sociale; quest'ultimo inteso in termini di processi di rottura del tessuto comunitario, esodo verso le periferie, segregazione spaziale.

Vero è - spiega Pierciro Galeone nella prefazione - che questi fenomeni, se hanno caratterizzato in modo forte le grandi conurbazioni europee, sono giunti in Italia attenuati dal policentrismo che caratterizza il nostro tessuto urbano. Tuttavia, il processo ormai ci coinvolge pienamente da tempo ed è divenuto ormai ineludibile.

La rigenerazione urbana assume in questo scenario un ruolo centrale. Le sue matrici comuni e fondanti sono la riqualificazione, il riuso e il recupero del patrimonio edilizio all'interno di una "nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda" improntata proprio ai canoni della sostenibilità. La rigenerazione urbana è rivolta alla tutela non solo del suolo ma anche del tessuto sociale. Guarda anche ai territori come strumento politico di riduzione delle disuguaglianze, di garanzia di pari dignità dei cittadini indipendentemente dalle zone in cui vivono.

Le nuove prospettive dell'urbanistica fanno assumere ai Comuni un ruolo specifico, nei processi per la determinazione dell'assetto delle città e dei suoli, che richiede accordi con i privati. L'agire dell'amministrazione per mezzo del consenso invece che tramite l'autorità ha trovato un suo specifico campo di sviluppo proprio nell'urbanistica.

È sulle potenzialità ed i limiti di questo processo che il volume vuole dare un contributo non solo attraverso una solida riflessione scientifica ma anche offrendo percorsi che servono da guida per i dirigenti e i funzionari comunali. Rigenerazione urbana, beni comuni, partecipazione e accordi non sono solo concetti descritti ed analizzati ma diventano oggetto di pratica amministrativa con attenzione ai profili ed ai modelli attuativi nonché ai profili di responsabilità.

E' qui che svolge un ruolo l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), una Fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Da allora IFEL porta avanti il ruolo di ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale oltre ad operare come ente di ricerca e

formazione attraverso la produzione di studi, analisi e proposte di innovazione normativa volte a soddisfare le istanze dei Comuni e dei cittadini.

E in questo costante lavoro di ricerca e aggiornamento, IFEL ha prodotto un manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana dal titolo "*Riprendiamoci la città*".

Si tratta di un documento di 235 pagine articolato in otto capitoli. Ognuno di essi affronta un particolare aspetto inerente la rigenerazione urbana:

Capi. 1 - Che cos'è la rigenerazione urbana. Non tutta l'urbanistica può oggi essere riassunta nella rigenerazione urbana, anche se le matrici comuni e fondanti della sua quarta stagione sono la riqualificazione, il riuso e il recupero, quali alternative al consumo di nuovo suolo. Vi è una parte di essa che si occupa dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati, seppur all'interno di una "nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda" improntata ai canoni della sostenibilità ambientale e che si traduce principalmente nella limitazione dell'espansione a favore del recupero dell'esistente.

Vi è un'altra parte che invece guarda ai territori anche come strumento politico di riduzione delle disuguaglianze, di garanzia di pari dignità dei cittadini indipendentemente dalle zone in cui vivano: a questo deve puntare la rigenerazione urbana, per differenziarsi da altri interventi urbanistici. Sono due profili che non sono in contrasto fra di loro ma che non possono essere sovrapposti e parimenti trattati, solo perché condividono pratiche ispirate alla riqualificazione o alla riduzione del consumo di nuovo suolo.

Questa capacità di coordinamento dovrebbe essere espressa a diversi livelli, a partire da quello regionale fino ad arrivare a quello comunale. È in questo spazio di discrezionalità rimesso alle amministrazioni comunali che si misura la capacità di selezionare gli interventi di rigenerazione urbana, di modulare gli strumenti incentivanti, di valutare le alternative possibili al consumo di nuovo suolo, di realizzare, in sintesi, l'interesse pubblico che rende un'operazione di riqualificazione una scelta di rigenerazione.

Cap. 2 - L'emergere dei beni comuni. Il tema dei beni comuni introduce una nuova dimensione operativa della PA. Dimensione che non trova riscontro, o solo pochi riferimenti non sistematici, nelle normative di fonte superiore ai regolamenti delle città, se

non nelle leggi costituzionali (appunto con particolare riferimento agli articoli sulla sussidiarietà). Come si è visto, questo crea una serie di difficoltà.

I funzionari della PA tendono, per questo, a rimanere ancorati agli strumenti più tradizionali, oppure si trovano nella condizione di dover imporre, nelle forme di collaborazione, oneri rilevanti per la cittadinanza attiva, a tal punto da scoraggiare le comunità a partecipare.

Nel corso del ragionamento vengono evidenziate alcune strategie, al fine di facilitare la realizzazione di casi di gestione condivisa ma la soluzione, secondo l'IFEL rimane, a fianco della necessità di formare sia gli amministratori pubblici sia la cittadinanza attiva, solo quella di prevedere una riforma del quadro normativo che preveda questa nuova modalità di agire da parte della PA.

Alcuni hanno avanzato proposte di legge sui beni comuni. Questo approccio parte dall'oggetto: il bene comune, con l'intenzione di definire un regime specifico. Il pensiero va soprattutto alla questione legata ai beni non urbani (ricordiamo in particolare il tema del referendum sull'acqua). Esiste però, una diversa possibilità, che parte dalle relazioni tra i soggetti: la PA e la cittadinanza attiva. L'IFEL, in conclusione, sostiene che è ormai ineludibile definire, nel concreto, i termini con cui la PA può agire secondo atti di tipo non autoritativo, senza ricadere completamente nella sfera più tradizionalmente privatistica.

Questi aspetti potrebbero essere trattati, secondo l'Istituto, più che in una legge sui beni comuni, attraverso la modifica di norme esistenti. Non basterebbe quindi l'art. 12, comma 1, della legge n. 120 del 2020) tramite il quale è stato introdotto all'art. 1 della 241/90 il comma 2-bis la dichiarazione per cui "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Tale principio rimarrebbe, secondo gli estensori del manuale, un principio generale, mentre occorre definire in modo chiaro gli aspetti più tecnici e procedurali.

Cap. 3 - La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale. Dopo una lunga disamina della normativa nazionale e, soprattutto, regionale il Manuale tira le fila cercando di individuare alcuni possibili modelli di riferimento per i legislatori. Innanzitutto, appare evidente che l'urbanistica, a causa anche dell'assenza di un intervento del legislatore statale, sia oramai rimessa alla legislazione residuale delle Regioni nonostante la materia del governo del territorio rientri tra le materie di competenza legislativa concorrente.

D'altronde, la disciplina della formazione dei piani urbanistici varia da regione a regione lungo tutta l'Italia e l'unico elemento comune alle diverse normative regionali risiede nella possibilità per gli interessati di presentare osservazioni secondo quanto previsto in via generale dall'art. 9, l. n. 1150/1942.

Nel documento, l'IFEL specifica che in ogni normativa regionale è difatti possibile riscontrare delle peculiarità e divergenze rispetto a ciascuna delle diverse declinazioni possibili della partecipazione agli strumenti di piano e, in particolare, rispetto a:

- i) i rimedi utilizzati per garantire un'adeguata pubblicità e conoscenza dei procedimenti di pianificazione;
- ii) l'individuazione, sotto il profilo organizzativo, del soggetto preposto a curare la partecipazione
- iii) la disciplina della modalità di presentazione delle osservazioni;
- iv) i margini di partecipazione per le associazioni nelle conferenze di pianificazione;
- v) la differenziazione della posizione dei singoli consociati e delle associazioni di categoria e la scelta del momento in cui aprire alla partecipazione;
- vi) l'adozione o meno di leggi generali in materia di partecipazione;
- vii) l'onere di motivazione gravante sul Comune.

Nonostante le differenze, il Manuale si sofferma su **alcune soluzioni che potrebbero costituire dei modelli di riferimento per i singoli legislatori regionali o per quello statale** in sede di adozione di una nuova normativa in materia urbanistica.

In **primo luogo**, quanto alle forme di pubblicità dei procedimenti di pianificazione – premessa logica prima ancora che giuridica per un'effettiva partecipazione – nella gran parte delle normative regionali si rinvengono previsioni pressoché analoghe. Nello specifico, si prevede la pubblicazione del piano sull'albo comunale, sul bollettino regionale e sul sito internet istituzionale del Comune. Inoltre, è spesso rimessa alle amministrazioni comunali la facoltà di individuare anche ulteriori forme di pubblicità. Si ritiene però necessario predisporre anche altri e più efficaci strumenti di informazione della popolazione. A questo riguardo, un possibile modello di riferimento può essere rappresentato dalla normativa ligure e da quella emiliana, le quali impongono rispettivamente l'organizzazione di udienze e presentazioni pubbliche del progetto di

piano. Per di più, nella società attuale in cui fasce sempre più ampie della popolazione si informano direttamente sui *social network*, sarebbe opportuno richiedere la pubblicazione dei procedimenti di pianificazione anche sui profili *social*, ove esistenti, degli enti locali.

In **secondo luogo**, sappiamo che la partecipazione della cittadinanza può avere rilievo soltanto se presa sul serio, in caso contrario, vi è il rischio che i momenti di coinvolgimento della popolazione si traducano in meri oneri istruttori che rallentano il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici senza offrire alcun reale arricchimento conoscitivo per il Comune. Affinché la partecipazione sia presa sul serio, secondo l'IFEL è necessario che vi sia nell'amministrazione un soggetto preposto a curare tale partecipazione e a cui i cittadini e le associazioni possono rivolgersi. A questo proposito si propongono gli esempi derivanti dal modello del “*garante*” previsto in Basilicata, in Emilia-Romagna e, soprattutto, in Toscana, ossia l'istituzione di un soggetto *ad hoc*, distinto dal responsabile del procedimento o dal progettista del piano e preposto esclusivamente all'organizzazione delle modalità di informazione e partecipazione. Un primo passo in avanti sarebbe già rappresentato dal recepimento in tutta la legislazione regionale dell'individuazione e comunicazione al pubblico del soggetto responsabile del procedimento ed anche della promozione della partecipazione ai procedimenti di pianificazione, come avviene in Calabria.

In **terzo luogo**, sappiamo che tutte le normative regionali hanno mantenuto il tradizionale istituto delle osservazioni al piano adottato; tuttavia, soltanto tre Regioni hanno innovato l'istituto introducendo anche una successiva fase di contraddittorio. Si fa riferimento alle normative dell'Umbria e della Provincia autonoma di Trento che consentono agli interessati di replicare alle osservazioni già presentate da altri, nonché all'Emilia-Romagna che invece prevede in via facoltativa un contraddittorio pubblico tra l'amministrazione e i privati che hanno presentato osservazioni.

In **quarto luogo**, il Manuale specifica come soltanto alcune Regioni consentono alle associazioni di categoria di partecipare alle conferenze di co-pianificazione, come ad esempio avviene in Piemonte o in Sicilia. Tuttavia, sarebbe opportuno che tale partecipazione sia espressamente riconosciuta da tutte le normative regionali che hanno sostituito la fase di approvazione del piano da parte di un'amministrazione sovraordinata al Comune con l'indizione di una conferenza di servizi tra la fase di adozione e approvazione del piano rimesse entrambe alla competenza del Consiglio comunale. Peraltro, qualora soltanto pochi soggetti presentino delle osservazioni al piano adottato,

si potrebbe prevedere la loro partecipazione alle riunioni delle conferenze di pianificazione.

In **quinto luogo**, la proposta di consentire ai soggetti che hanno presentato osservazioni di partecipare alle riunioni delle conferenze di pianificazione risponde anche ad un'ulteriore esigenza, ossia alla necessità di favorire la partecipazione non solo delle associazioni di categoria e a tutela degli interessi diffusi, ma anche dei singoli cittadini. Pur essendo consapevoli della maggiore facilità di un dialogo con associazioni dotate di apposite strutture e delle competenze necessarie per confrontarsi con le amministrazioni e per tutelare gli interessi cui intendono dare rappresentanza, resta tuttavia ferma la necessità di garantire una partecipazione aperta a tutti, consentendo a chiunque sia interessato di intervenire nei processi decisionali che lo riguardano, quali sono appunto i procedimenti di pianificazione urbanistica.

Un ulteriore elemento su cui va posta l'attenzione è quello del momento in cui occorre aprire alla partecipazione. L'IFEL ha accertato che quasi tutte le normative regionali hanno duplicato le fasi in cui è ammesso l'intervento dei cittadini e delle associazioni, tuttavia, sono poche le normative che anticipano il primo momento di partecipazione ad una fase preliminare e antecedente alla stessa elaborazione del piano. Si pensi alla Lombardia e a Trento che prevedono di dare avviso al pubblico dell'avvio del procedimento in modo da consentire la presentazione di proposte che verranno poi esaminate dall'amministrazione ai fini dell'adozione del piano.

Tale soluzione è sicuramente quella preferibile in quanto consente ai soggetti interessati di incidere maggiormente sui processi decisionali dell'amministrazione, potendola indirizzare prima ancora che abbia provveduto alla concreta redazione del piano. Incidentalmente, va anche segnalato che le Regioni hanno preso decisioni divergenti rispetto all'annoso tema della ripubblicazione del piano in caso di modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni. Alcune Regioni escludono in ogni caso l'obbligo di ripubblicare il piano, altre invece prevedono il riavvio del procedimento nell'ipotesi in cui siano apposte modifiche sostanziali, mentre altre ancora non forniscono alcun chiarimento al riguardo. Per garantire quindi degli standard partecipativi uniformi sull'intero territorio nazionale sarebbe auspicabile che tutte le Regioni si indirizzino verso una medesima soluzione. Tale soluzione dovrebbe dunque essere quella di consentire la ripubblicazione del piano a fronte di modifiche rilevanti.

In **sesto luogo**, soltanto poche Regioni si sono dotate anche di una normativa di carattere generale in materia di partecipazione, ma è auspicabile una loro adozione in

tutta Italia. Le normative in materia di partecipazione potrebbero infatti svolgere un ruolo importante anche rispetto alla formazione dei piani urbanistici generali. Ad esempio, si potrebbe generalizzare il modello dell'Emilia-Romagna che consente di avviare i processi partecipativi previsti dalla legge regionale sulla partecipazione anche rispetto alla formazione dei PUG.

In **settimo e ultimo luogo**, nei procedimenti di pianificazione la partecipazione non può che avere l'effetto di aggravare l'onere motivazionale a carico dell'amministrazione. Pertanto, a valle degli strumenti di coinvolgimento in precedenza descritti, la partecipazione può essere tutelata soltanto se il Comune è chiamato a dar conto degli apporti collaborativi forniti dai cittadini e dalle associazioni.

A tal fine si rende necessario un maggiore impegno da parte dei legislatori regionali e della giurisprudenza. Quanto ai primi, l'onere di motivazione deve essere esplicitato in tutte le Regioni data l'assenza di una disposizione in tal senso nella legge urbanistica del 1942. Peraltro, un obbligo di motivazione è già presente in molte Regioni, ma è auspicabile che tutti i legislatori precisino il contenuto e le modalità delle motivazioni richieste all'amministrazione. I possibili modelli di riferimento in tal senso si rinvencono sempre nella normativa toscana e dell'Emilia Romagna dato che l' art. 19, c. 5, l. reg.Toscana n. 65/2014, richiede in sede di motivazione «*il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute*», mentre in Emilia Romagna la dichiarazione di sintesi allegata alla delibera di adozione deve dare conto anche delle ragionevoli alternative individuate.

Uno sforzo maggiore va però richiesto ai giudici amministrativi. In particolare, appare doveroso superare quel consolidato orientamento che ridimensiona l'onere motivazionale richiesto alle amministrazioni in sede di pianificazione. Difatti, di fronte alle prime normative regionali che espressamente impongono ai Comuni di indicare le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni ricevute, la giurisprudenza non può più attenuare tale onere motivazionale in ragione della sua mancata previsione negli artt. 3, l. n. 241/1990, e 9, l. n. 1150/1942.

Detto in altri termini, è necessario impedire che gli sforzi profusi dai legislatori regionali nella predisposizione di nuovi strumenti e processi partecipativi siano vanificati dalla possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza alle amministrazioni di discostarsi dall'esito della partecipazione senza doverne neppure motivare adeguatamente le ragioni.

Cap. 4 - L'urbanistica consensuale. I tempi attuali stanno ponendo le città al centro di un complesso processo di trasformazioni e di grandi mutamenti, che, come dimostra da

ultimo l'analisi (sia pure parziale) della l.r. n. 24/2017 dell'Emilia Romagna, si riflettono sugli stessi strumenti operativi messi in campo dall'urbanistica.

E si tratta, a ben vedere, di un cambiamento richiesto ed imposto da un'evoluzione dei modelli e dei paradigmi di riferimento ravvisabile innanzitutto nella stessa diversa vocazione assunta dal piano urbanistico, orientato sempre più verso il contenimento del consumo di suolo e la regolazione del costruito tramite pratiche di riuso e di rigenerazione urbana, e persino verso la sussunzione al proprio interno di quegli interessi differenziati, specie di natura ambientale, un tempo demandati in via esclusiva alla pianificazione di settore.

Sono questi, del resto, gli effetti indotti anche dall'incessante susseguirsi di "crisi" di natura e origine diversa (economica, sanitaria, climatica, ambientale, energetica, ecc.), che hanno messo a dura prova tanto le città quanto i territori che le circondano, e che, al contempo, pongono ai decisori pubblici problemi e sfide nuove.

Così, sul piano istituzionale, è soprattutto la difficoltà dimostrata dagli enti locali nel far fronte agli effetti rapidi e imprevedibili prodotti dalle crisi, a spingere verso un ripensamento delle modalità tramite le quali deve tradursi l'azione amministrativa, anche nel governo del territorio.

A questo si lega una riflessione, condotta specialmente dagli urbanisti, sullo stesso ruolo del pianificatore e dei c.d. "agenti urbani", ossia di coloro che tradizionalmente si occupano di gestire le trasformazioni urbanistiche (ed edilizie) della città. Così, com'è stato affermato, «*se per alcuni i professionisti del piano stanno prendendo una deriva gestionale e manageriale delle città e delle loro reti, o stanno seguendo un approccio comunicativo e negoziale, per altri il loro ruolo si sta riconfigurando nel senso dell'organizzazione della complessità*».

Ed è proprio quest'ultima che richiede una maggiore interrelazione ed una più robusta collaborazione tra tutti gli attori, pubblici e privati, chiamati a governare il territorio. Come del resto avvertono anche i giuristi, il piano urbanistico deve ormai informarsi «*ad un nuovo catalogo di principi: valutazione preventiva e adeguatezza conoscitiva (a segnare il primato della dimensione analitica su quella decisionale) con il corollario della adattabilità e rivedibilità nel tempo (con varianti programmate e maggiore flessibilità), pubblicità e massima apertura partecipativa (con riconoscimento della configurabilità di interessi diffusi anche nel governo del territorio), sostenibilità (perseguita mediante la priorità riconosciuta alla rigenerazione), equità distributiva e concorsualità (per*

privilegiare allocazioni di possibilità costruttive efficienti) sino all'orientamento pro coesivo».

È dunque in questo diverso scenario che deve calarsi anche l'urbanistica consensuale. E' lo scambio tra soggetti pubblici e privati, nei quali vanno ricompresi tanto gli operatori economici quanto i "*cittadini attivi*", a consentire di raggiungere non solo un equilibrio nei rapporti di forza insiti nel governo urbanistico delle città, ma soprattutto di fornire un'adeguata «*dotazione di servizi essenziali*» alle comunità locali.

Strumenti perciò nati in una fase e persino, si potrebbe ormai dire, in un'epoca precedente devono ora essere reimpiegati e trasformati per rispondere alle nuove esigenze, ai nuovi interessi pubblici progressivamente emergenti a livello nazionale ed europeo. Non è più pensabile concepire, perciò, anche la stessa negoziazione pubblico-privato in un contesto che non tenga conto di queste novità, perciò riorientata al perseguimento della "*rinascita*" delle città. Il compito è del legislatore, statale innanzitutto, ma nell'attesa, come spesso succede, è una sfida cui devono far fronte gli enti più vicini ai cittadini.

Cap. 5 - Il contenuto degli accordi al vaglio del giudice amministrativo: alla ricerca dell'interesse pubblico. Il primo dato che emerge dall'analisi è il ruolo assunto dall'art. 11 della legge n. 241/1990 in ambito urbanistico. Si tratta di una norma, infatti, la cui finalità è, dichiaratamente, rivolta a favorire l'incontro delle volontà tra parte pubblica e parte privata nel realizzare progetti in cui l'interesse pubblico è "immanente ed indeclinabile" e tuttavia esercitato in modo da incontrare gli interessi dei privati proprietari delle aree o interessati alla loro acquisizione ed utilizzo a fini di sviluppo territoriale ed economico. L'accordo costituisce una risposta maggiormente efficace ai tradizionali obiettivi "*espansivi*" della normazione urbanistica, soprattutto in vista degli attuali processi di riforma, comprendenti la transizione ecologica attraverso il recupero di suolo, l'utilizzo di materiali ecocompatibili, forme di progettazione in grado di determinare risparmio energetico, riconfigurare gli assetti urbanistici in funzione del benessere e della fruibilità degli spazi pubblici, anche in funzione degli stringenti obiettivi posti dal Piano Nazionale di Resilienza (PNRR).

Per raggiungere gli obiettivi della rigenerazione urbana occorre indubbiamente superare note frizioni burocratiche in attesa che il legislatore intervenga in modo determinato e determinante, come parrebbe dagli ultimi disegni di legge all'esame delle Camere (Si tratta, in specie, del dossier n. 370 (A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981 – Misure per la rigenerazione urbana -Testo unificato per i disegni di legge A.S. n. 1131, 985, 970,

1302, 1943, 198), in <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1210063/index.html>).

E', inoltre, emerso che le convenzioni urbanistiche, le cessioni volontarie, gli accordi di programma, le cessioni di aree per sviluppo industriale, sono fagocitate da lentezze burocratiche ed inadempimenti pubblici, prima ancora che privati (che pur ci sono, ovviamente). Anche sotto questo aspetto il legislatore dovrà avere la determinazione di completare un processo di riforma che, negli anni trascorsi, ha conosciuto un suo *incipit*, ma che oggi - anche alla luce delle possibilità di spesa e di investimento riconosciute dal PNRR - esigono la capacità di impostare strategie nuove.

Cap. 6 - Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere. Un paio di anni fa, in un interessante intervento sul futuro delle città, Paolo Urbani notava come «anche la Comunità europea abbia compreso che solo ricomponendo i conflitti sociali, specie nelle aree urbane, si rimetta in moto uno sviluppo economico compatibile» e come questo tema abbia al centro l'interessantissimo profilo della rigenerazione urbana, che dà vita sempre più spesso a controversie nelle quali, innanzi al giudice amministrativo, «gli attori sono diventati tre: i privati, i comuni, gli interessi diffusi».

Questo capitolo, tra i più complessi dell'intero Manuale, si pone il problema di quali prospettive di tutela possano esistere per gli interessi diffusi senza snaturare il processo amministrativo ed il ruolo di giudice e legislatore. E si domanda se sia corretto chiedersi se il principio di sussidiarietà orizzontale, che, pur riguardando direttamente la libertà dei singoli e la loro realizzazione personale, appartiene pur sempre alla dimensione pubblica della persona, debba incidere sulla legittimazione a ricorrere. Se è indubbio, in altri termini, che la cittadinanza ed il contributo dei singoli alla realizzazione del bene comune implicano necessariamente la possibilità di esercitare un controllo diffuso sulle scelte dell'amministrazione, non è detto che l'eventuale critica dell'operato amministrativo debba potersi tradurre per forza nella legittimazione ad agire in giudizio, rappresentando un siffatto «*riconoscimento giurisprudenziale della legittimazione a ricorrere [...] il passaggio da un dissenso valoriale (o politico) a uno di carattere giuridico (relativo cioè alla correttezza, o meno, dell'applicazione di una determinata normativa)*».

Ancor oggi, in definitiva, per riconoscere o meno la legittimazione a ricorrere, si continua ad utilizzare il concetto di «*vicinitas*», che è quanto di più vago e generico ci possa essere, in quanto – ad avviso della giurisprudenza – «*non coincide con la proprietà o con la residenza in un'area immediatamente confinante con quella interessata dall'intervento contestato, ma deve essere inteso in senso elastico e va modulato, quindi, in proporzione*

alla rilevanza dell'intervento e alla sua capacità di incidere sulla qualità della vita dei soggetti che risiedono in un'area più o meno vasta. Ciò comporta, in concreto, che la misura della legittimazione ad agire dei singoli in materia non sia univoca, variando in relazione all'ampiezza dell'area coinvolta dall'ipotizzata "minaccia"». Ad aumentare l'incertezza ha contribuito anche il successivo riconoscimento, nell'ambito delle impugnative dei titoli edilizi, della tutelabilità di interessi di natura non strettamente immobiliare ovvero il collegamento che può derivare, oltre che dalla proprietà o dal possesso di un immobile ovvero dalla residenza o domicilio in detta zona, anche da «altro titolo di frequentazione di quest'ultima».

Applicando in via giurisprudenziale il principio di sussidiarietà orizzontale si sta, inoltre, sviluppando l'azionabilità in giudizio di interessi volti alla tutela di beni comuni, per i quali la titolarità viene ravvisata anche in capo a semplici gruppi di cittadini, privi di un'organizzazione stabile propria delle associazioni formalmente costituite. Si tratta di un fenomeno probabilmente irreversibile, ove si consideri che proprio l'emergere di interventi urbanistico-edilizi a danno dell'ambiente, della "città pubblica" e degli interessi dei cittadini, a fronte della sempre maggiore inerzia delle amministrazioni locali nell'arginarli, fanno sì che il ridimensionamento della legittimazione a ricorrere degli interessi individuali venga compensato dal riconoscimento dell'azione delle associazioni ambientaliste e culturali che mirano a tutelare gli interessi della comunità rappresentata.

Dall'impossibilità per le amministrazioni locali di governare l'assetto territoriale, anche per le scarse risorse finanziarie a disposizione, discende un degrado dell'ambiente urbano che è ormai sotto gli occhi di tutti: l'abbandono delle periferie urbane e la carenza di servizi alla persona ed al territorio è così il riflesso dell'inadeguatezza dei poteri pubblici ad interpretare per tempo le esigenze dei cittadini. Proprio partendo da questa realtà, si è manifestata sempre più l'iniziativa delle collettività locali, volta a rivendicare una sorta di partecipazione alla gestione del potere pubblico, per la tutela e la rigenerazione dei «beni comuni» (urbani), ossia di beni funzionali alla collettività (ed inseriti nel contesto cittadino), il cui uso trascurato o negletto ben potrebbe rappresentare un'occasione di riappropriazione attraverso la gestione condivisa pubblico-privato.

Tale processo partecipativo, definito «micro-rigenerazione urbana», comporta una sostanziale modificazione dell'esercizio delle potestà pubbliche, nel senso di porsi all'ascolto degli interessi diffusi e di assecondare la domanda partecipativa, lì dove l'azione amministrativa si è rivelata insufficiente o addirittura assente, e tale torsione dell'azione amministrativa trova fondamento proprio nel principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale declinato dall'art. 118, comma 4, della Costituzione. Sulle

ricadute che il suddescritto fenomeno può avere sul piano della tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, il Manuale sostiene che, ancora una volta, non v'è unanimità di opinioni né in giurisprudenza né in letteratura.

In una recente trattazione monografica sul tema, si è catalogata la giurisprudenza in tre orientamenti:

- le pronunce meno recenti, che negano forza vincolante al principio di sussidiarietà orizzontale, attribuendogli un carattere meramente programmatico, idoneo a modificare i tradizionali criteri di legittimazione delle associazioni ambientaliste basati sul c.d. «*doppio binario*»;

- le sentenze che ricorrono al principio costituzionale come criterio rafforzativo di una legittimazione già affermata – attraverso i criteri tradizionali (iscrizione negli elenchi ministeriali, *vicinitas*, ecc.) o, talvolta, la partecipazione procedimentale – o come supporto all'estensione interpretativa in chiave «*superdisciplinare*» dell'interesse all'ambiente inteso in senso lato (cioè, come comprensivo della conservazione e valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio urbano rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici, insomma della complessiva qualità della vita);

- le pronunce che, ancorchè «*ad uno stadio ancora pionieristico*» e con un andamento alquanto altalenante dovuto al «*noto e ricorrente timore circa il rischio di scivolamento verso inedite forme di azione popolare*», riconoscono la titolarità di un'autonoma posizione legittimante a semplici cittadini in forza del principio di sussidiarietà orizzontale.

Quest'ultima tendenza – comunque minoritaria – costituisce «il risvolto sul piano processuale della crescente attenzione riservata dal mondo giuridico alla tematica dei beni comuni.

L'antico tema della tutela giurisdizionale delle situazioni plurisoggettive è, dunque, quantomai attuale ed induce a provare nuovi percorsi che tengano conto del fatto che, in un contesto in cui i poteri pubblici sono sovente inadeguati a rappresentare effettivamente gli interessi della comunità, i controlli amministrativi sono in crisi e l'esercizio del potere di riesame delle amministrazioni pubbliche è assoggettato a limiti, spaziali e temporali, sempre maggiori, la via giurisdizionale è spesso l'unico strumento di tutela degli interessi superindividuali pregiudicati dall'azione amministrativa.

I termini della questione sono ben noti e sintetizzati nell'*incipit* di un recente studio: si tratta di «*rinvenire un contemperamento tra l'esigenza di evitare un'eccessiva*

generalizzazione della legittimazione a ricorrere – che rischierebbe di trasformare il sistema processuale amministrativo in una giurisdizione di tipo oggettivo, allontanandolo dagli artt. 24 e 103 della Costituzione – e l'esigenza di garantire al contempo un effettivo accesso alla giustizia, presupposto imprescindibile per assicurare una protezione “piena” ai suddetti interessi».

Cap. 7 - Le responsabilità dirigenziale e amministrativo-contabile. La legge sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241) enuclea all'art. 1 i principi generali dell'attività amministrativa; il testo originario della disposizione citava i soli principi di economicità, efficacia e pubblicità. La l. 11 febbraio 2005, n. 15 ha ampliato il catalogo dell'art. 1, richiamando il principio di trasparenza ed i principi dell'ordinamento europeo e ha inserito all'art. 1 il comma 1 *bis*, secondo cui *“La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato salvo che la legge disponga diversamente”*. L'innovatività della disposizione consiste nella generalizzazione del modello dell'accordo amministrativo in alternativa al modello di esercizio unilaterale del potere amministrativo. Autorevole dottrina ritiene che – a parte atti convenzionali (come le convenzioni di lottizzazione) – le amministrazioni hanno opposto una resistenza di tipo culturale all'applicazione degli articoli sopra menzionati.

IL Capitolo affronta la complessa disciplina della dirigenza pubblica; l'accesso alla dirigenza e il conferimento dell'incarico per ogni singola amministrazione dello Stato; il carattere fiduciario degli incarichi apicali attraverso il meccanismo dello *spoil system*; come l'affermazione del principio di distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa abbia portato ad una precisa distinzione di competenze tra gli organi di governo e le figure apicali e dirigenziali; il danno erariale; il rapporto di servizio; il dolo e la colpa grave prima e dopo il Decreto Semplificazioni; l'insindacabilità nel merito degli atti amministrativi distinta dalla insindacabilità degli atti politici (espressione dell'attività di indirizzo politico); l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali per le quali, secondo il principio del riparto dei poteri, il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare.

Cap. 8 - L'abuso d'ufficio. Il tema del buon andamento e nell'imparzialità dell'azione amministrativa, affrontato in questo ultimo capitolo, è alquanto complesso che non può essere facilmente riassumibile in qualche paragrafo. L'evoluzione legislativa dell'abuso d'ufficio riguarda, infatti, la disciplina dei Delitti contro la pubblica amministrazione prevista dal Codice penale.

In **conclusione**, come spiega Paolo Urbani, l'idea del libro nasce dalla constatazione dei profondi mutamenti avvenuti nel campo della pianificazione urbanistica, ovvero di quella funzione, attribuita ai comuni, di determinare attraverso il piano regolatore un assetto ordinato degli interessi sul territorio.

Sono modificazioni significative, consolidate nel tempo a partire sia dalla legge 179/1992 – art 16 – con i *programmi integrati d'intervento*, sia per effetto dei nuovi modelli regionali del piano urbanistico, sia per l'ingresso delle premialità edificatorie favorite sia dal piano casa del 2009, sia dalla legge 106/2011 art.5, norme che hanno prodotto numerose leggi regionali sul tema della rigenerazione urbana.

L'esito di queste innovazioni si riflette - come è stato dettagliatamente descritto nel Manuale, sui procedimenti di pianificazione. La domanda alla quale il libro ha inteso rispondere è se questa amministrazione – nel processo di composizione degli interessi da determinare sul territorio da ripensare – sia in grado non solo di disciplinare il procedimento ma, soprattutto, di soddisfare l'interesse pubblico che costituisce il fine precipuo della azione amministrativa. E proprio qui sta il punto centrale delle riflessioni, quello cioè di individuare le regole per “misurare” l'interesse pubblico in rapporto al processo di trasformazione/rigenerazione. Nello stesso tempo, non possiamo guardare al ruolo dell'amministrazione e dei suoi poteri – in breve dall'alto della democrazia rappresentativa – poiché i temi affrontati vanno visti, oggi, anche dalla parte della democrazia diretta, ovvero dei cittadini e delle comunità locali che di quelle scelte di pianificazione, di quegli assetti urbanistici che sempre più non rispondono agli interessi della collettività rappresentata, provano a proporre, esigere, promuovere alternative. È il caso dell'emergere dei beni comuni ove – grazie al 4 co dell'art.118 Cost - i poteri pubblici favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini al fine del recupero di beni per la città pubblica.

Si tratta di vagiti e non ancora di grida, dell'emergere di un *diritto alla città*⁸ ma questi testimoniano che i temi della pianificazione toccano il cuore della vita dei cittadini poiché l'assetto del territorio si riflette "*nell'abitare, nel lavorare, nel ricrearsi e nel circolare*" per riprendere le parole del più famoso architetto del Novecento, Le Corbusier, che, con le sue riflessioni sullo spazio e sul paesaggio urbano, ha rivoluzionato il mondo dell'urbanistica e dell'architettura arrivando perfino, negli anni '50, a progettare un'intera città.