

LA RIGENERAZIONE URBANA NELLA RECENTE L.R. MARCHE N. 19/2023.

The urban regeneration in the new Marche Regional Law no. 19/2023.

Sara Scalini

Abstract (it): con la L.R. Marche 30 novembre 2023, n. 19, il legislatore regionale tenta una riscrittura profonda del sistema urbanistico, ponendo la rigenerazione urbana quale pilastro della pianificazione. Agli strumenti pianificatori, e in particolare al livello comunale, è affidato un compito ambizioso: tenere insieme sostenibilità ambientale, consumo di suolo e inclusione sociale, tramite la chiave di volta della rigenerazione, inserita direttamente tra gli obiettivi fondamentali del PUG. Il risultato è una nozione volutamente flessibile, che non deve tuttavia sconfinare in una componente omnicomprensiva e sfuggente, al punto di perdere consistenza operativa. In questo contesto, il Comune diviene un attore centrale, come snodo decisionale a cui è demandata, nella pianificazione urbanistica, l'implementazione di progetti strutturali volti al buon governo del territorio, e non più solamente insiemi di procedimenti per regolarlo ordinatamente. L'articolo si propone di analizzare le novità di questa riforma, interrogandosi sul ruolo della rigenerazione nella recente disciplina urbanistica marchigiana e su quello della Pubblica Amministrazione, trasformata da regolatore a co-pianificatore, nonché sulle potenzialità del sistema nell'affrontare i cambiamenti territoriali e assicurare una tutela effettiva degli interessi emergenti.

Abstract (en): with Marche Regional Law No. 19 of 30 November 2023 (L.R. Marche 30 novembre 2023 n. 19), the regional legislature attempts a profound rewrite of the urban planning system, establishing urban regeneration as a planning pillar. Planning instrument, especially at municipal level, have been entrusted with the ambitious task of balancing environmental sustainability, land use and social inclusion through regeneration, which has been enshrined as a fundamental principle of the PUG. The result is a deliberately flexible concept that must not, however, become so all-encompassing and elusive as to lose operational consistency. In this context, the municipality (Comune) becomes a central player, acting as a decision-making hub to which structural projects aimed at the good government of the territory, rather than sets of planning procedures, are entrusted in urban planning. This article analyses the novelties of the reform by questioning the role of regeneration in the new town planning discipline of the Marche Region and the transformed role of public administration, moving from a regulatory to a co-planning function, also in regard to the potential of the system to address territorial changes and effectively attend to emerging interests.

Parole chiave: rigenerazione, pianificazione urbanistica, L.R. Marche 30 novembre 2023 n. 19;

Keywords: regeneration, urban planning, PUG, Marche Regional Law no. 19 of 30 November 2023;

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della pianificazione comunale e l'apertura alle strategie rigenerative. **2.** La rigenerazione nelle Marche prima della L.r. 19 del 2023: da "azione" a "strategia". **3.** La rigenerazione nella L.r. Marche n. 19 del 2023. **3.1.** La componente strutturale-strategica del PUG e la rigenerazione **3.2** La rigenerazione come nozione flessibile. **3.3.** Il principio di coerenza interna **4.** Conclusioni

Contents: 1. The evolution of municipal planning and openness to regenerative strategies. 2. Regeneration in the Marche before L.r. 19 of 2023: from "action" to "strategy". 3. Regeneration in the Marche Region Regional Law no. 19 of 2023. 3.1. The structural-strategic component of the WYP and regeneration 3.2 Regeneration as a flexible notion 3.3. The principle of internal consistency 4. Conclusions

1. L'evoluzione della pianificazione comunale e l'apertura alle strategie rigenerative.

Il piano regolatore è stato, per lungo tempo, lo strumento principale di governo del territorio per gli Enti locali, con lo scopo di regolare l'esistente e di costituire il luogo formale di espressione delle scelte di assetto del territorio, nel rispetto dei vincoli e delle prescrizioni sovracomunali¹.

Tuttavia, lo stretto rapporto di tale strumento pianificatorio con la realtà socioeconomica e con la dimensione ambientale, e il venir meno del ruolo cardine della proprietà quale termine di raffronto dell'interesse pubblico nelle logiche pianificatorie², hanno messo progressivamente in evidenza l'esigenza di qualcosa di più che semplici sequenze procedimentali a fini regolativi³.

Solo negli ultimi anni l'«attivismo legislativo regionale»⁴, ha introdotto configurazioni alternative, spesso improntate ad una logica di coordinamento e promozione della sussidiarietà orizzontale⁵. Lo spostamento degli equilibri riporta al centro il Comune e la sua pianificazione, in una prospettiva tesa verso uno specifico risultato: il "buon" governo del territorio⁶.

¹ P. STELLA RICHTER *Diritto urbanistico. Manuale Breve*, 2012, Giuffrè, Milano, p. 17.

² Cons. Stato, sez. IV, 01 febbraio 2024, n.1028, che richiama anche la nota sentenza Cons. Stato. Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710 (c.d. caso Cortina): «secondo la moderna concezione della funzione di pianificazione, [...] l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo».

³ E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. GIGLIONI, F. DI LASCIO (a cura di), *La rigenerazione e il riuso di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 143 ss., che definisce il PRG un «atto-contenitore».

⁴ E. BOSCOLO, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare* 2008, 3, p. 325.

⁵ Si tratta di un fenomeno che accomuna le leggi definite di "quarta generazione". Si veda in particolare la L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, ma anche L.r. Toscana 22 dicembre 2019, n. 69, la L.r. Puglia 30 aprile 2019, n. 18 e, tra le più recenti, la L.r. Calabria 6 giugno 2022, n. 17 e L.r. Campania 29 aprile 2024, n. 5.

⁶ S. AMOROSINO, *Tra miti e realtà; modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2023, 3, p. 153 ss., si rifà al concetto di diritto amministrativo effettivo applicandolo all'ambito urbanistico, enfatizzando la capacità dei Comuni di cogliere la relazione tra fatto e realtà

Sotto questo punto di vista, accanto ad una spiccata sensibilità ambientale è sempre più diffusa la priorità della minimizzazione dell'impermeabilizzazione del suolo, associata alla preferenza per il riuso dell'edificato, in una logica che va però oltre il "costruire sul costruito"⁷, con un approccio strategico nella gestione territoriale. Si tratta di una nozione complessa che viene accolta nella "rigenerazione", di cui i legislatori regionali propongono declinazioni differenti in attesa dell'intervento del legislatore statale.

Recentemente, anche il legislatore marchigiano ha recepito alcuni di questi aspetti innovativi nella L.R. Marche 30 novembre 2023, n. 19, recante "Norme della pianificazione per il governo del territorio". Con l'emanazione del testo, che abroga la precedente legislazione, la materia urbanistica nel territorio marchigiano conosce una profonda revisione. Fino alla recente riforma, infatti, il legislatore regionale aveva affidato la regolazione della pianificazione territoriale alla L.r. Marche del 5 agosto 1992 n. 34, connotata dal rigido impianto "a cannocchiale"⁸. Pertanto, la precedente legge regionale, seppur longeva, è stata oggetto di una lunga serie di interventi di integrazione e modifica, fino alla riforma del 2023⁹.

La novella, che mira a regolare organicamente la materia in un unico testo, permette di apprezzare vari profili di interesse per ciò che attiene al nuovo ruolo della pianificazione di livello comunale, soprattutto rispetto alle nuove strategie rigenerative.

Nel quadro normativo previgente, la moltiplicazione degli strumenti pianificatori ha causato un «eccesso di regolamentazione» e «la sovrapposizione di competenze e di atti normativi»¹⁰, che non hanno tuttavia soddisfatto a pieno l'obiettivo di coordinare i diversi livelli organizzativi della Pubblica Amministrazione, appesantendo ulteriormente le procedure pianificatorie¹¹. Questo fenomeno, assieme a meccanismi procedurali farraginosi,

positiva nella regolazione del territorio.

⁷ P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in «*Rivista giuridica di urbanistica*», 2017, 4, p. 614-619.

⁸ Seguendo l'impianto tipico della L. 17 agosto 1942, n. 1150.

⁹ Si riportano, in ordine cronologico, le riforme più rilevanti: L.r. 16 del 1996 (Interventi per incentivare l'uso della bicicletta e per la creazione di percorsi pedonali sicuri); L.r. 18 del 1997 (Modifica della Legge regionale 5 agosto 1992, n. 34 concernente "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio"); L.r. 10 del 1999 (Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa); L.r. 19 del 2001 (Modificazioni alla legge regionale 5 agosto 1992, n. 34 concernente: "Norme in materia urbanistica, paesaggistica; 1 e di assetto del territorio"); L.r. 16 del 2005 (Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate); L.r. 34 del 2005 (Modifiche alla L.R. 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio"); L.r. 6 del 2007 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000); L.r. n. 2 e 22 del 2011; L.r. n. 3 del 2015; L.r. n. 2 del 2018; L.r. n. 8 del 2019; e L.r. n. 11 del 2021.

¹⁰ G. PAGLIARI, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? Alcune considerazioni problematiche*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2023, 1, p. 11 ss.

¹¹ Sul punto, recentemente il Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2023, n. 3892, ha sottolineato l'urgenza di superare la visione parziale del governo del territorio causata dal sovrannumero di strumenti pianificatori. Il giudice evidenzia come la tutela degli interessi debba essere «sistemica» e realizzata nell'ottica di un bilanciamento alla luce del principio di proporzionalità, abbandonando «il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali».

ha spinto sempre più il livello amministrativo comunale a farsi carico di realizzare le scelte di regolazione non solo per l'attività costruttiva, ma per il territorio in generale¹², dando spazio ai nuovi interessi sottesi alle evoluzioni sociali¹³. Tuttavia, se da un lato la vicinanza del centro decisionale ai destinatari dei provvedimenti aumenta la qualità delle decisioni, dall'altra si deve rilevare una difficoltà rispetto alla scelta degli strumenti da utilizzare¹⁴, mentre la lentezza e pesantezza delle procedure hanno messo in crisi la vitalità del Piano Regolatore Generale (PRG)¹⁵.

Un altro aggravio, peraltro, risiede nella scarsa attenzione dedicata all'efficientamento del coordinamento tra le competenze dei vari livelli amministrativi (Stato, Regione e Comune). Il testo regionale previgente, infatti, distribuiva tra i tre livelli organizzativi regionale, provinciale e comunale la gestione di funzioni complesse, tramite un sistema di deleghe¹⁶, correlate a procedure di approvazione complicate e gerarchicamente orientate¹⁷, oltre al

Inoltre, il limite degli interessi differenziati come "perimetro esterno" della pianificazione comunale – tesi sostenuta da P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale breve*, cit., p. 27 - è stato parzialmente attenuato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710), secondo cui è ammesso che «il Comune – in sede di pianificazione – può valutare autonomamente gli interessi [...] ed, ove la valutazione sia positiva, prevedere vincoli per la loro tutela».

¹² Cons. St., sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2870: che valorizza la funzione precettiva comunale «realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti», ivi compresa quella urbana, oltre la mera logica della disciplina di assetto e incremento edilizio dei centri urbani ai sensi dell'art. 1 della L. Urb. P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale breve*, cit., p. 28 ss., sottolinea come in particolare con l'introduzione dei piani tematici si sia verificata una graduale sottrazione del potere di scelta dell'assetto territoriale, tradizionalmente scelta riservata ai Comuni.

¹³ P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale breve*, cit., p. 28 ss., sottolinea però come in particolare con l'introduzione dei piani tematici si sia verificata una graduale sottrazione del potere di scelta dell'assetto territoriale, tradizionalmente scelta riservata ai Comuni.

¹⁴ Ciò è testimoniato dall'introduzione di piani e programmi comunali con valore prevalentemente attuativo, impostati perlopiù come varianti al PRG, in recepimento di Quadri elaborati in sede regionale. Nella legislazione statale oltre ai piani particolareggiati e di lottizzazione di cui alla legge 17 agosto 1942 n. 1150, si ricordano i programmi di recupero urbano di cui all'articolo 11 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493). Questi ultimi si rinvengono, a livello regionale, nella L.r. n. 16 del 2005, che colloca il PRU tra gli strumenti dedicati al recupero urbano e al contenimento dello *sprawl* abitativo, con valore di piano particolareggiato. Successivamente, la L.r. Marche n. 2 del 2011, richiamando il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui all'art. 58 del D.l. 25 giugno 2008, n. 112, ha autorizzato i Comuni ad adottare le varianti al PRG necessarie all'attuazione del predetto piano, ai sensi dell'art. 1, commi 1,2 e 3. Infine, nel medesimo anno, l'art. 3 della L.r. Marche n. 22 del 2021 introduce il Programma operativo per la riqualificazione urbana (PORU), con valore di piano attuativo, con lo scopo di consentire ai Comuni la realizzazione di «un coerente disegno urbano finalizzato a migliorare la qualità della città e del paesaggio, limitando l'ulteriore urbanizzazione del territorio, nonché a incrementare le prestazioni ecologico-ambientali ed energetiche degli insediamenti» e autorizzando espressamente la deroga al PRG ai sensi dell'art. 4.

¹⁵ A tal proposito F. PAGANO, *Alcune riflessioni sulla disciplina della pianificazione urbanistica comunale*, in *BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II*, 2021, 1, p. 115, parla di *deregulation* «promossa – anche non solo a causa della verifica dell'insostenibilità delle eccessive rigidità del suddetto modello di pianificazione – con contrattazioni urbanistiche non preordinate o non seriamente preordinate al perseguimento di obiettivi strategici, deregulation e contrattazioni comportanti sovente conformazioni edificatorie "a la carte"».

¹⁶ Il riferimento normativo è in particolare agli artt. 4,5 e 6 della L.r. Marche n. 34 del 1992.

¹⁷ C.Cost, 15 luglio 2005, n. 343, conferma l'impostazione verticalista nel censurare gli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 «nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata)».

sistema parallelo di organi collegiali (comitati, commissioni etc.) con competenze consultive specifiche¹⁸.

Questo il contesto in cui si inserisce la recente L.R. Marche. Tra le maggiori novità per ciò che attiene alla pianificazione comunale, si nota la riqualificazione dello strumento pianificatorio per eccellenza, ovvero il PRG.

La sostituzione con il Piano Urbanistico Generale (PUG) simboleggia l'urgenza di un ripensamento strutturale della regolamentazione del settore: non si tratta di una semplice 'novazione' terminologica, perché il legislatore sembra proporre un nuovo paradigma. Ne dà altresì compiuta evidenza la specifica previsione di una funzione strategico-strutturale del piano, rafforzata a monte da una rete di capisaldi, o "pilastrini"¹⁹.

Sotto questo punto di vista, è necessario dare atto di come i nuovi procedimenti di approvazione valorizzino l'elaborazione congiunta degli strumenti pianificatori nella conferenza di co-pianificazione e della valutazione interistituzionale (CeVi)²⁰, al fine di alleggerire i procedimenti e restituire centralità al livello comunale in un contesto di co-pianificazione e razionalizzazione degli strumenti pianificatori²¹.

Un secondo fenomeno da registrare riguarda la crescente attenzione ai processi di rigenerazione, anche nell'ottica di riuso e di contrasto al consumo del suolo.

È ormai costante il riferimento alla rigenerazione in vari ambiti e in corpi normativi anche di livello differente. A livello regionale, il minimo comun denominatore è la concezione dell'urbanistica come termine di senso ampio, tale da includere la rigenerazione come tendenziale obiettivo degli strumenti pianificatori, soprattutto nel livello comunale²². Ciò che muta è il contenuto del processo rigenerativo²³, che ne rende complessa la ricostruzione sistematica, a causa della geometria fluida delle innovazioni nei compiti demandati alla pianificazione comunale²⁴. Nell'ordinamento marchigiano, la rigenerazione rappresenta uno dei pilastri su cui poggia la novella.

¹⁸ L.r. Marche del 04 dicembre 2004, n. 11, che individuava gli organi collegiali necessari ai sensi della L.r. 12 maggio 2003 n. 7. Ad esempio, la materia del paesaggio era affidata, a livello comunale, ad una apposita commissione (commissione locale per il paesaggio), prevista dalla L.r. Marche 27 novembre 2007, n. 34, abrogata dalla L.r. Marche n. 19 del 2023.

¹⁹ Come presentati nella Relazione alla Proposta di legge a iniziativa della Giunta regionale concernente: "Norme della pianificazione per il governo del territorio", presentata al Consiglio regionale con Deliberazione della Giunta regionale n. 1242 del 10 agosto 2023.

²⁰ Le CeVi sono intese come strumenti di governance multilivello. I riferimenti normativi si rinvencono negli artt. 4, 11, 13, 15 della L.r. Marche n. 19 del 2023.

²¹ G.PAGLIARI, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? alcune considerazioni problematiche*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2023, 1, p. 111. Il tentativo di dare una regola alla confusione è, infatti, un errore, essendo necessario "curare la causa" e non l'effetto, eliminando la confusione stessa, cioè l'eccesso di pianificazione.

²² Lo confermano l'art. 3, comma 1, lett. b) della L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017; art. 1 comma 3 *bis* della L.r. Lombardia n. 12 del 2005 ss.mm.; artt. 1 e 8 della L.r. Abruzzo n. 58 del 2023; e, più recentemente, gli artt. 2 e 22 della L.r. Campania n. 5 del 2024. Non sembra discostarsi da tale tendenza la legislazione marchigiana, in cui la rigenerazione orienta la pianificazione urbanistica e territoriale come «finalità fondamentale», come descritta nella Relazione alla Proposta di legge a iniziativa della Giunta regionale, cit., p. 4.

²³ Per una ricognizione di alcune delle definizioni più rilevanti di "rigenerazione" nella normativa regionale, si veda R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 2018, 5-6, in particolare p. 966 ss.

Il tentativo sarà dunque quello di indagare l’impatto di questo meccanismo sul ruolo del Comune all’interno della nuova e complessa rete di rapporti intersoggettivi della L. 19/2023, non senza alcuni rilievi circa l’apertura del nuovo rispetto alla partecipazione dei privati.

2. La rigenerazione nei Comuni marchigiani prima della L.r. 19 del 2023: da azione a strategia.

La risposta al quesito impone l’analisi delle precedenti esperienze rigenerative affrontate dai Comuni marchigiani.

Di per sé, la rigenerazione non rappresenta infatti un elemento di novità nell’attività degli Enti locali della Regione. Tuttavia, osservando le vicende e i comportamenti della Pubblica Amministrazione legate alle pregresse azioni di rigenerazioni, si apprezza il progressivo spostamento dall’ambito dell’edilizia a quello dell’urbanistica, intenzione trasfusa nella L.r. 19 del 2023²⁵.

Il primo punto da affrontare è la risalente presenza nell’ordinamento giuridico nazionale dell’idea di rigenerazione, valutata positivamente dal legislatore come modalità di reimpiego dell’esistente, tanto da legittimare anche deroghe agli strumenti pianificatori²⁶. Tuttavia, vista l’assenza di una definizione unica, molto spesso la rigenerazione è stata confusa con interventi di riqualificazione o ristrutturazione²⁷. Da questa sovrapposizione si è generata una sorta di categoria aperta, da riempire di contenuto a seconda delle esigenze di intervento e di cura dell’interesse pubblico emersi nel caso concreto²⁸. Solo recentemente, anche grazie alla produzione normativa regionale e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la nozione ha acquisito autonomia e centralità, pur mantenendo la propria «caratteristica polisemica»²⁹.

In questo quadro frammentato, ricostruire organicamente i contenuti e la natura della rigenerazione non è un mero esercizio tassonomico, ma uno sforzo ermeneutico – senza

²⁴ P. URBANI, L. GOLISANO L., *Il decreto Sblocca cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in *Rivista di diritto urbanistico* in www.pausania.it, 2019, sostiene che la carenza di una nozione unica di rigenerazione sia attribuibile ad un «volontario ridimensionamento del ruolo dello Stato in materia di Governo del Territorio, nonché un certo ritardo “concettuale” rispetto al legislatore regionale nell’ambito della rigenerazione urbana».

²⁵ G. SANTANGELO, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione*, in *Le Regioni*, 2023, 5-6, ricostruisce il quadro degli strumenti a disposizione della PA sottolineando come la normativa, anche oltre i confini dell’Emilia-Romagna, si allontani sempre di più dalla posizione tradizionale di mero mantenimento degli ambienti.

²⁶ Il riferimento è al D.P.R. 380 del 2001, e in particolare agli artt. 3, comma 1, lett d), 4, comma 1 *bis*, e 17, comma 4 *bis*, infine l’art. 23 quater, comma 1, che concedono ai Comuni la facoltà di derogare al piano urbanistico al fine di porre in essere interventi di rigenerativi. Il presupposto legittimante di tale deroga risiede in una attestazione del corrispondente interesse pubblico, che prevede la facoltà di riduzione del contributo di costruzione al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione. L’idea di “riuso” compare anche nell’art. 2 *bis* e 10, che considerano espressamente l’ipotesi di «di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente».

²⁷ E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2017, 1, p. 5.

²⁸ A. GIUSTI, *Che cos’è la rigenerazione urbana*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città: Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana*, Roma, IFEL-Fondazione ANCI, 2023, p. 17 ss.

²⁹ G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell’esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, 1.

alcuna presunzione di completezza - teso alla corretta collocazione del ruolo dei progressi rigenerativi nei nuovi strumenti pianificatori comunali a disposizione dei Comuni marchigiani.

Nell'ordinamento regionale, la disciplina previgente lasciava pochi spazi per l'inserimento della rigenerazione direttamente all'interno del PRG, sebbene l'art. 15, comma 1, della L.r. Marche n. 34 del 1992 indichi, tra i contenuti del piano, anche le scelte relative al recupero urbanistico edilizio. Nella prassi, la rigenerazione è comparsa perlopiù nei regolamenti comunali, fonti storiche delle politiche edilizie comunali³⁰.

In particolare, in tema di amministrazione condivisa, tra le finalità della collaborazione campeggia la «rigenerazione dei beni comuni urbani»³¹.

Si tratta di strumenti che hanno conosciuto un recente incremento applicativo anche nelle Marche³², complice la difficoltà di reperire forme economiche di sostegno diverse da quelle di agevolazione sul piano fiscale³³.

Le performance di questi strumenti nel campo della rigenerazione, tuttavia, mettono in luce alcuni limiti della veste regolamentare. In particolare, viene in rilievo la centralità della componente privata, che «è all'origine del procedimento ed è parte necessaria del patto di collaborazione»³⁴. Ciò comporta, sul versante dell'attività amministrativa e della sistematizzazione della rigenerazione un effetto orientativo della discrezionalità, che «viene esercitata [...] in funzione della possibilità di concludere il patto e in relazione alla proposta del privato», implicando «una valutazione della compatibilità tra proposta e assetto interessi pubblici e privati, in relazione anche alla finalità rigenerativa»³⁵.

³⁰ A.M. SANDULLI, *Edilizia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2022, 3, pag. 171 ss., rimarca come il contenuto di queste fonti vada tuttavia coordinato con i vincoli sistematici dell'ordinamento.

³¹ Art. 1, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Macerata, (Deliberazione del Consiglio Comunale di Macerata n. 27 del 12-04-2016); nello stesso senso, art. 1 del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e l'amministrazione comunale per la cura, la rigenerazione ed una fruizione partecipata dei beni comuni urbani del Comune di Fano (deliberazione del Consiglio Comunale n.113 in data 24.06.2015), che stabilisce tra le finalità del regolamento quella di disciplinare «le forme di collaborazione dei cittadini residenti a Fano con l'amministrazione comunale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, in attuazione agli artt. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 Costituzione e degli artt. 46 e ss. dello Statuto Comunale».

³² Si segnala in particolare il Patto di collaborazione stipulato in data 17 marzo 2022 tra il Comune di Ussita, Gruppo informale di cittadini e l'Associazione C.A.S.A., volto a curare, rigenerare e gestire in forma condivisa alcune aree verdi e spazi comuni; nonché il Patto di collaborazione tra il Comune di Jesi, la sig.ra Tiziana Paradisi e dai partners Unisport e di Santucci Cesarino S.n.c e Associazione Sandro Paradisi, approvato con deliberazione della Giunta comunale del Comune di Jesi del 21 novembre 2023, n. 345, e il Patto tra il Comune di Jesi e l'I.C. "Federico II" concernente il parco adiacente la scuola, approvato con deliberazione della Giunta comunale del Comune di Jesi del 28 novembre 2023, n. 366.

³³ Cfr. Art. 13 Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione del Comune di Macerata e cfr. art. 16 del Regolamento sulla collaborazione del Comune di Fano; nello stesso senso l'art. 13 del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione del Comune di Ussita, approvato con Deliberazione del Commissario straordinario n. 7 del 17 giugno 2020. Diversamente, gli artt. 19 ss del Regolamento del Comune di Jesi (deliberazione di Consiglio Comunale n. 103 del 24.06.2021) riconoscono solamente una forma di rimborso spese.

³⁴ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 26.

Da un altro punto di vista, la capacità organizzativa del privato si esprime al meglio su porzioni di territorio ben definite (immobili o zone verdi), mentre più difficilmente è in grado incidere trasversalmente sul contesto macroscopico³⁶.

Di conseguenza, poiché la definizione di rigenerazione resta legata alle specificità degli scopi del singolo strumento e alla rimodulazione uno specifico *ius adedificandi* già concretizzato in opera³⁷, essa diviene un elemento incidentale in un'unica "azione", strettamente connessa alla gestione comune del bene. Questo approccio puntiforme³⁸, unito alla carenza di sistematizzazione degli interventi rispetto allo strumento pianificatore principale, ha creato un sistema "on demand" nettamente separato rispetto ai piani ordinari³⁹, relegando per lungo tempo i processi rigenerativi al margine della funzione urbanistica con il rischio di accentuarne il carattere disarticolato rispetto al territorio circostante⁴⁰. In altre parole, oltre all'eccessiva stratificazione normativa, gli interventi rigenerativi si disperdevano in rivoli di attività amministrativa sempre più lontani dal PRG⁴¹.

³⁵ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, cit., p. 27. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti soggettivi*, in www.labsus.org. 2011, che sostengono la compresenza di ordinamenti "sociali", dotati di autonoma rilevanza, all'interno dell'ordinamento comunale.

³⁶ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017 p. 228 ss. contrappone la micro-rigenerazione a quella di tipo macro.

³⁷ A. GIUSTI, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città*, cit., p. 21: «Nell'amministrazione condivisa, il loro recupero diviene funzionale al progetto da realizzare o diviene esso stesso l'oggetto della collaborazione, per la sua restituzione alla collettività».

³⁸ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, cit., p. 236. Cfr. anche F. CAMPAGNARI E A. CANCELLIERI, *Spazi di rigenerazione: ambivalenze e sfide di un nuovo modo di fare città* in G. NUVOLATI, (a cura di), *Enciclopedia sociologica dei luoghi*, Milano, Ledizioni, 2020, p. 355, che analizzano la città di Padova come caso-studio, rilevando come «i tentativi di coinvolgimento della comunità di prossimità, anche attraverso un percorso di teatro sociale e di comunità, non hanno portato successi duraturi. [...] Ciò conferma l'idea che molte delle attività che si portano avanti negli 'spazi di rigenerazione' riescono ad intercettare solo pubblici specifici, in particolare il cosiddetto ceto medio riflessivo o il precariato cognitivo. Nel tempo però i soggetti attivi in piazza hanno avuto sempre maggior consapevolezza del fatto che si tratti di un territorio molto specifico prevalentemente caratterizzato da servizi, con pochi abitanti stabili. Occorre al contempo essere consapevoli dei limiti di questi processi, che non possono 'aggredire' questioni sovralocali».

³⁹ Si ha evidenza di tale sistema anche nel Bando nazionale sulla "Rigenerazione Urbana" per il triennio 2021-2023, emanato ai sensi dell'art.1, commi 42-43 della legge 160 del 2019. Alcuni Comuni hanno tuttavia colto l'occasione per tentare un rilancio urbanistico di zone fortemente degradate, tra cui ad esempio il Comune di Macerata, con la delibera del 12 maggio 2021, n., che ha voluto sottolineare la prospettiva globale dei 14 progetti presentati titolando la proposta «*Accesso al Castrum Maceratae*».

⁴⁰ Tradizionalmente, urbanistica ed edilizia sono state considerate come due materie distinte e interconnesse, anche se da tempo la dottrina dubita dell'attualità di tale distinzione (cfr. P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)* [XLV, 1992], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1992). La sfumatura dei confini tra le due materie è ulteriormente accentuata dal graduale affievolimento dell'autonomia dell'urbanistica dell'edilizia come "materie". Sostiene infatti A. BARTOLINI, *Urbanistica (voce)*, in *I Tematici, III - Funzioni Amministrative*, 2022, che essa sia ormai assorbita «nella più ampia competenza, di legislazione concorrente, del "governo del territorio". Mantiene, invece una propria valenza autonoma come funzione». In giurisprudenza, si vedano C. Cost. n. 304 del 2003 e C. Cost. 362 del 2003, in cui viene chiarito che «la materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica».

⁴¹ Si porta come esempio il Piano di Recupero ai sensi degli artt. 27 ss. della legge 457 del 1978, che ha presentato delle spiccate potenzialità in tema di rigenerazione come «operazione complessa a scala urbanistica» (Cons. di Stato, sez. V del 15 maggio 2014, n. 2014). La giurisprudenza più recente sottolinea però come la funzione riparatoria del piano sia legata alla gestione di «una situazione creatasi in via di fatto e tenendo conto,

La rigenerazione, come osservato, non può dunque vivere solamente di processi *bottom-up*, in quanto la pianificazione è la chiave «per consentire un'attuazione, effettiva, della transizione ecologica nei centri urbani»⁴².

In questo senso, un ulteriore contributo evolutivo si può ritrovare nella produzione normativa d'emergenza in seguito agli interventi emergenziali del 2016 conseguenti agli eventi sismici che hanno interessato alcune regioni del centro Italia⁴³.

Si supera parzialmente la prospettiva di una ricostruzione «com'era, dove era»⁴⁴, contemplando anche il ripensamento dell'«uso del territorio, adattandolo alle nuove esigenze»⁴⁵. A tal fine, l'art. 106, commi 2 e 3 del Testo Unico della ricostruzione privata evidenzia l'opportunità di prendere in considerazione la pianificazione urbanistica, «che ha natura resiliente poiché si adatta, in via generale, ai principi della rigenerazione urbana dell'esistente e di conformità dell'intervento di ripristino», ed è ispirata «ai principi di riduzione del consumo di nuovo suolo e di sostenibilità e semplificazione amministrativa»⁴⁶.

Ai nostri fini va sottolineato che la normativa emergenziale ha messo in luce due aspetti fondamentali.

Il primo, che anche nella Regione Marche si rinsalda il legame tra rigenerazione, consumo di suolo, e, in definitiva, ecosostenibilità degli interventi, nel punto comune della «priorità del riuso come obbligo giuridico»⁴⁷. La consapevolezza che il suolo è una risorsa scarsa va di pari passo con l'evoluzione interpretativa in senso estensivo della nozione⁴⁸: si tratta di un

oltre alla esigenza di recupero dei nuclei abusivi, anche delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale» (Cons. Stato, sez. VI, 01 settembre 2023, n. 8141). In altre parole, da un lato emerge una tendenza legittimare ex post l'«edificazione disomogenea», ponendo la rigenerazione come un processo a valle della pianificazione; dall'altro lo strumento attuativo «recupera» o rigenera evocando il farraginoso (e disomogeneo) procedimento di variante al PRG, sollevando le note problematiche di «smembramento» del piano.

⁴² M.F. ERRICO, *Per "fare" una città ci vuole un albero? Note in tema di città e verde urbano*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2024, 4, p. 301 ss.

⁴³ In particolare, ci si riferisce al D.l. n. 189 del 2016, ed alle successive ordinanze commissariali raccolte nel Testo Unico della Ricostruzione privata (t.u.r.p.) adottato con ordinanza n. 130 del 2023 del Commissario Straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016 del Centro Italia.

⁴⁴ P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 9 ss.

⁴⁵ G. POLI, *Pianificazione urbanistica e commissariamento nella legislazione dell'emergenza: utilità o inefficienza della sostituzione degli enti territoriali con i commissari?* in *Riv. giur. dell'Edilizia*, 2019, 6, pp. 579 ss.

⁴⁶ Il Testo unico della ricostruzione privata, approvato con ordinanza del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 n. 130 del 15 dicembre 2022, raccoglie le ordinanze commissariali emanate dopo gli eventi sismici del 2016 e stratificate nel tempo, con l'obiettivo di razionalizzare la disciplina della ricostruzione privata in un unico testo aggiornato e chiaro.

⁴⁷ P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in www.giustiziaamministrativa.it, 2023, sostiene che tale obbligo giuridico comporti «un onere aggravato di dibattito pubblico e di motivazione. A ben vedere basterebbe applicare già a diritto vigente in modo serio questo elementare principio per fare un notevole passo avanti nella direzione della riduzione del consumo di suolo». Nell'intervento rigenerativo, infatti, vi sono delle componenti che inevitabilmente impattano sull'uso del suolo, come chiarisce il Punto 3 Allegato 12 t.u.r.p.. A livello normativo il nesso era già presente negli artt. 1 e 2 della L.r. Marche n. 22 del 2011.

⁴⁸ E. BOSCOLO E., *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., pp. 155-156. Molte leggi regionali hanno espressamente considerato la problematica della riduzione del consumo di suolo, tentando anche di dare una definizione del fenomeno. Tra queste, alcune hanno posto il traguardo dell'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050 (art. 4, L.r. Veneto n. 14 del 2019, e art. 5 Lr. Emilia-Romagna n. 24 del 2017). Nonostante

concetto complesso, che evoca a sua volta paesaggio, agricoltura, territorio, e, più in generale, «il contesto (per lo più implicato e non tematizzato) sul cui sfondo si svolge la vita dell'uomo nei suoi rapporti intersoggettivi giuridicamente rilevanti»⁴⁹. A questi si aggiunge un indefinito novero di interessi pubblici, che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto ad unità nella nozione di governo del territorio⁵⁰.

La finalità è dunque più ampia rispetto al riuso o alla riqualificazione. La concessione del beneficio resta comunque correlata alla presentazione di progetti o di una serie di interventi⁵¹, ma la rigenerazione diviene «una tappa intermedia all'interno di un processo più ampio rivolto al contenimento delle situazioni di emarginazione e degrado sociale»⁵².

Ecco, dunque, che affiora nuovamente il movimento di spostamento dal "micro" al "macro", e la necessità di pensare la rigenerazione come parte delle strategie pianificatorie regionali e comunali.

Ciò entra in contrasto con il secondo aspetto, ovvero la continuità, nella normativa emergenziale, del fenomeno di "delocalizzazione" della rigenerazione fuori dal PRG. Ciò si registra, in una prima fase, anche a livello organizzativo, con un'anomala attribuzione delle competenze agli organi speciali di *governance* dell'emergenza⁵³.

Sul piano degli strumenti, ancora una volta ci troviamo dinanzi all'introduzione di piani e programmi *ad hoc*, complementari al PRG, il quale si deve uniformare al Piano di ricostruzione⁵⁴. Sebbene ciò possa apparire una ragionevole reazione alla situazione emergenziale, sin dalle prime ordinanze commissariali emerge il «prevalere di procedure

l'evidente eterogeneità dell'inquadramento degli interventi usuranti, le varie normative Regionali presentano un riferimento comune alla conservazione della superficie naturale o agricola (art. 2, comma 1, lett c) L.r. Veneto, n. 14 del 2017, artt.; art. 2, comma 1, lett. c), L.r Lombardia n. 31 del 2014; dall'art. 2, L.r Abruzzo n. 24 del 2014). La Lr. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 definisce il consumo di suolo all'art. 5 comma 5 come «saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, [...] e quelle per le quali la medesima pianificazione stabilisca una destinazione che richieda, all'interno del medesimo perimetro, interventi di desigillazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo».

⁴⁹ P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit.

⁵⁰ C. Cost., 23 novembre 2021, n. 219: «La nozione di territorio è caratterizzata da una portata unitaria e complessa, dal momento che sulla stessa gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni». La Corte precisa in ogni caso che, in materia di competenza concorrente, la tutela dell'ambiente e del paesaggio prevale sugli altri interessi pubblici.

⁵¹ Art. 1, comma 536, Legge 30 dicembre 2021, n. 234.

⁵² G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e Resilienza*, cit. che osserva come nelle Missioni 1 e 5 del PNRR e i successivi interventi legislativi la rigenerazione sia una strategia che va oltre la valenza urbanistica

⁵³ Art. 4 e 5 D.lgs. 189 del 2016. Successivamente, però, il D.l. n.108 del 2017 ha restituito al Comune parte del potere di intervento in materia pianificatoria. Sul punto G.M. PALAMONI, *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 2017, 6. Per un'analisi più approfondita del rapporto tra l'emergenza del sisma centro Italia del 2016 e riflessi istituzionali sul potere amministrativo, cfr. G.M. PALAMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, 2023, Editoriale scientifica, Napoli, in particolare pp. 74-82.

⁵⁴ P. MANTINI, *Dal modello della ricostruzione post sisma 2016 al testo unico dell'edilizia e dell'urbanistica come livello essenziale delle prestazioni*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2023, 3, p. 11.

complesse, guidate da molteplici soggetti e da una insistente attenzione alle esigenze della trasparenza e dei controlli», finendo per risultare «più articolate della via ordinaria»⁵⁵.

Anche in questo caso, quindi, la rigenerazione si inserisce in un regime derogatorio, che mira, da un lato, a realizzare la riparazione minimizzando il consumo di suolo, e, dall'altro, ad agevolare la ripresa economica delle zone colpite dal sisma⁵⁶.

Questa analisi della storia recente della rigenerazione e dei suoi rapporti con la pianificazione comunale consente alcune riflessioni. Non pare più sostenibile la defunzionalizzazione del PRG rispetto alla funzione di indirizzo, in quanto la costruzione di strategie territoriali è il perno attorno a cui ruota la possibilità di raggiungere scopi di medio-lungo termine⁵⁷. Soprattutto quando si tratta di rigenerazione, dunque, si afferma anche nell'urbanistica marchigiana una nuova dimensione dell'attività amministrativa, che procede per obiettivi e risultati. Inoltre, non è più soddisfacente un generico richiamo alla "rigenerazione": è necessaria una costruzione ragionata della nozione, in coerenza con le nuove esigenze espresse nella legislazione nazionale, nonché con i procedimenti amministrativi che accompagnano i vari interventi.

E proprio lungo queste direttrici si muove la disciplina della recente L.r. Marche più volte citata.

3. La rigenerazione nella L.r. Marche n. 19 del 2023.

Nella novella, prosegue il percorso normativo della rigenerazione urbana della Regione.

Il legislatore marchigiano si mostra consapevole della natura polisemica della nozione, che è anche una finalità prioritaria degli strumenti di pianificazione urbanistica. Per questo motivo, l'analisi del Capo VI della legge cit. non può andare disgiunta dalla lettura degli artt. 14 ss., che disciplinano il PUG.

3.1. La componente strutturale-strategica del PUG e la rigenerazione

Secondo l'art. 14 della L.r. cit. il PUG è tripartito in atti con funzioni distinte: strutturale e strategico-previsiva, regolativa, e attuativa. La rigenerazione è strettamente legata alla prima componente.

Ad essa è anzitutto affidato il compito di inquadrare ed interpretare la configurazione essenziale del territorio, ma contiene anche scelte relative a obiettivi, vocazioni, finalità del

⁵⁵ S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza delle ordinanze emanate in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *costituzionalismo.it*, 2017, 3, p. 15.

⁵⁶ T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla «collera del drago» al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. dell'Edilizia*, 2014, 4, pp.127 ss.; e P. MANTINI, *Dal modello della ricostruzione*, cit. La legittimazione di deroghe nelle disposizioni pianificatorie ed edilizie a fini di rigenerazione è presente anche nel c.d. Piano casa di cui alla L.r. Marche n. 14 del 2021. Secondo M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, cit., p. 156, si tratta di un segnale di "fuga in avanti dell'edilizia rispetto all'urbanistica, [...] a favore di una gestione minuta e rischiosamente parcellizzata del territorio tramite, appunto, la regolazione e il controllo dei soli interventi edilizi privati, specialmente di quelli preordinati alla «rigenerazione» del patrimonio edilizio esistente"

⁵⁷ M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, cit

territorio, in correlazione agli esiti attesi dagli interventi⁵⁸. La componente strategica si pone, dunque, come nucleo centrale del PUG⁵⁹.

In questa cornice, la rigenerazione assume il rango di una finalità privilegiata che orienta il potere pianificatorio. Sullo stesso piano sono collocati obiettivi di scelte e assetto volti al «contrasto del consumo di suolo e alla sostenibilità dello sviluppo, degli usi e delle trasformazioni»⁶⁰. In particolare, ai sensi dell'art. 14, comma 6, lett. i), nel PUG devono essere individuate tutte le aree vocate alla trasformazione e alla rigenerazione.

La parola chiave associata all'attività amministrativa in questa fase di progettazione della struttura del PUG è «strategia», in associazione alla rigenerazione urbana.

La base delle previsioni di sviluppo del territorio è innanzitutto tecnica, non solo come mezzo di tutela del «valore ambiente»⁶¹, ma contribuisce altresì a strutturare la base dell'attività amministrativa⁶², apportando un contributo qualificato alla ponderazione delle modalità di fruizione e uso del territorio in chiave onnicomprensiva «nel più ampio disegno volto a realizzare una rigenerazione sul piano urbanistico e ambientale dell'area interessata, in cui sia minimizzato il peso insediativo e dunque salvaguardato il contesto paesaggistico di riferimento»⁶³. L'art. 16, comma 2, L.r. cit., contempla infatti una nozione di "territorio" che

⁵⁸ Art. 14, comma 5, L.r. cit.: «La componente strutturale ha effetto a tempo indeterminato, ma non ha alcuna efficacia conformativa della proprietà o dei diritti reali edificatori, ai sensi dell'art. 14, comma 11». Tale componente ricalca il corrispettivo collocato nel PTR di cui all'art. 40 della Lr. Emilia-Romagna n. 24 del 2017.

⁵⁹ L'impianto normativo evoca in modo significativo lo schema della legge-manifesto emiliana, già citata, nonché il modello proposto dalla bozza di legge INU. Cfr. art. 9, comma 9, della bozza di "Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione" presentata all'Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9 febbraio 2024, reperibile sul sito internet www.inu.it.

⁶⁰ Art. 15 comma 5, L.r. cit.

⁶¹ Ci si riferisce in particolare alla VAS, che accompagna il potere pianificatorio sin dalla fase preliminare. La novità sta nell'anticipazione dell'apporto tecnico preventivo (art. 5, comma 4), i cui dati raccolti sono condivisi dal Comune anche nell'ambito della CeVi, ai sensi dell'art. 15; e nella priorità espressa per gli interventi a. che non comportino consumo di suolo (Art. 6, comma 6). La normativa accoglie il consolidato orientamento interpretativo secondo cui «l'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia non può non tenere conto del 'valore ambiente'» (Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 2014, n. 6290). Sulla flessibilità della VAS, anche nella pianificazione attuativa, in relazione alle esigenze di tutela ambientale cfr. S. RODOLFO MASERA, *La VAS del piano attuativo conforme allo strumento urbanistico*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 5, pp. 560-572.

⁶² F. PAGANO, *Alcune riflessioni sulla disciplina della pianificazione urbanistica comunale*, in *BDC- Bollettino del Centro Calza Bini, Università degli Studi di Napoli Federico II*, 2021, vol.21, 1, p. 117, scoraggia la pianificazione tecnocratica. Secondo l'autore, i piani strutturali, oltre agli apporti delle VAS e di altri strumenti tecnici di approfondimento, devono contemplare interventi «al fine di garantire o meglio garantire gli obiettivi di tutela e con essi gli obiettivi di valorizzazione a fini sociali ampiamente intesi».

⁶³ Cons. Stato, sez. III, 26 febbraio 2024, n. 1843. La vicenda giudiziaria prende atto dalla riconversione remunerativa a fini residenziali di un'area extraurbana nel territorio del Comune di Brescia. I proprietari coinvolti contestavano la variante al piano in punto di riduzione della superficie edificabile. Tra le altre censure, i ricorrenti contestavano la contraddittorietà e il difetto di proporzione del provvedimento restrittivo, affermando la piena compatibilità ambientale dell'incremento della superficie edificatoria in base alle risultanze della VAS. Il Consiglio di Stato osserva che il dato tecnico non può essere l'unico indice di coerenza dei poteri di governo del territorio, dovendo l'amministrazione affrontare la scelta urbanistica come «risultante complessiva delle plurime esigenze sottese al riassetto territoriale [...]. Ne deriva che l'interesse imprenditoriale ad attuare la trasformazione urbanistica [...] risulta nel caso di specie legittimamente conformato secondo superiori valutazioni di interesse pubblico non inficiate dai vizi di ordine logico [...]». sul punto cfr. anche A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, p.439 ss.

comprende il livello «culturale, territoriale, ambientale, urbanistico, economico e sociale». Anche nella nozione di rigenerazione accolta dal legislatore marchigiano viene in rilievo questa “doppia anima”, che tende tanto agli obiettivi di sostenibilità nello sviluppo con riduzione del consumo di suolo, quanto alla cura di altri interessi⁶⁴. Tra questi figurano quelli sociali, con implementazione di misure in grado di restituire “luoghi” con una identità legata alla comunità di riferimento⁶⁵, attribuendo agli spazi «significati che alimentano nuove forme di vita e di economia comune»⁶⁶. Si tratta dunque di una potenziale strategia “di servizi”, in grado di completare le prerogative tradizionali della pianificazione come «strumento di sviluppo comprensivo e armonico del territorio»⁶⁷.

3.2 La rigenerazione come nozione flessibile.

È dunque necessario indagare il contenuto minimo di tale strategia alla luce dello stretto legame tra rigenerazione ed ambito geografico di riferimento. L’art. 25, comma 1, della recente legge marchigiana definisce la rigenerazione come una «modalità di gestione integrata del territorio».

La norma, in coerenza con quanto previsto dall’art. 14, prescrive che i procedimenti rigenerativi siano diretti a perseguire specifici obiettivi⁶⁸, ulteriormente specificati dal comma 3 dell’art. 25, che seleziona una serie di priorità. Viene innanzitutto prescritta la prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e sismico, accanto agli obiettivi di recupero edilizio⁶⁹. La collocazione di tale aspetto sotto l’egida della rigenerazione sottolinea un’esigenza sociale ulteriore rispetto a quelle di sicurezza urbana e di migliore conservazione del patrimonio immobiliare, cioè il tentativo del legislatore di evidenziare lo stretto legame tra i processi sociali e gli aspetti ambientali ed economici legati al territorio⁷⁰.

Il binomio recupero urbano-recupero sociale in realtà era già emerso nella precedente legislazione, ed in particolare nell’art. 2, commi 1 e 2 della L.r. Marche n. 22 del 2011⁷¹. Sono

⁶⁴ Sul punto B. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?* in *Riv. Quadrimestrale del Diritto dell’ambiente*, 2022, 2, p. 80 sostiene che la disciplina della rigenerazione, nei modelli legislativi regionali che collocano la disciplina al livello di governo del territorio, siano in grado di «rileggere queste coppie in termini di relazione, piuttosto che di opposizione o alternatività»

⁶⁵ I. GRIGORUT, *Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2019,1, mette in luce come l’espansione delle città porti con sé problematiche quali «fenomeni di degrado, di disagio sociale, di insicurezza e di povertà». Secondo l’autrice, l’attenzione del legislatore per le politiche di rigenerazione – testimoniata ad esempio dal testo dell’art. 5, d.l. 18 aprile 2018, n. 32- dovrebbe considerare la prospettiva di recupero sociale, oltre che edilizio.

⁶⁶ C. CALVARESI, F. COGNETTI, *La rigenerazione urbana è apprendimento*, in *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani*, 2023, 9.

⁶⁷ Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6330. Cfr. anche Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367 del 2007 e Corte Cost. 16 luglio 2019, n. 179.

⁶⁸ Gli obiettivi elencati in particolare, riguardano la «prevenzione e mitigazione del rischio sismico e idrogeomorfologico, di qualità paesaggistica, ecologica urbanistica, edilizia ed architettonica, di promozione dello sviluppo sostenibile, di equità sociale e del diritto all’abitazione».

⁶⁹ Art. 25 comma 1 e comma 3, lett. a).

⁷⁰ C. CALVARESI, F. COGNETTI, *La rigenerazione urbana è apprendimento*, *cit.* parlano di processi di rigenerazione come promozione di riconnessione ai luoghi, o *re-embedding*.

⁷¹ L’articolo è collocato nel Capo I della L.r. Marche n. 22 del 2011, rubricato «Riqualficazione sostenibile». Pur non essendo menzionata esplicitamente la rigenerazione, la norma impone ai Comuni la persecuzione di

tuttavia evidenti ulteriori evoluzioni di una nozione che va oltre il recupero fisico dell'ambiente urbano.

Viene stimolata la ricerca di uno standard qualitativo dello sviluppo ecosostenibile, oltre che quantitativo, come ribadito al comma 3 del citato articolo, orientato verso obiettivi di massimizzazione dell'attrattività e di vivibilità del territorio⁷². Tali interventi portano ad un ripensamento della rigenerazione, che con le sue finalità è in grado di ampliare le potenzialità della pianificazione, come una rete di strumenti «che inglobi e valorizzi più componenti del territorio»⁷³.

In questo senso, si comprende come la rigenerazione sia in grado di integrare i procedimenti pianificatori e la gestione del territorio. Nella legislazione marchigiana trova infatti spazio una disciplina con una «funzione duttile», aperta e priva di un'unica missione specifica⁷⁴. I processi rigenerativi hanno dunque definitivamente perso il loro ruolo «aggiuntivo» ed eventuale rispetto all'ordinaria gestione territoriale.

Di ciò si trova conferma anche nella codificazione di tipologie di rigenerazione, di cui al comma 4 dell'art. 25.

La prima, definita «riqualificazione dell'edificato», si occupa soprattutto del recupero e riutilizzo di singoli edifici all'interno del tessuto urbanistico. Pur richiamando iniziative tipiche della c.d. micro-rigenerazione, esse vengono rapportate non solo ai «principi» che guidano la rigenerazione, ma anche alla componente regolativa del PUG, che contiene criteri, condizioni e limiti di ammissibilità degli interventi.

Al contrario, la «rigenerazione urbanistica» sembra contenere interventi nel contesto più ampio. Essa comprende l'aspetto infrastrutturale, in cui trova spazio la declinazione «macro» della disciplina, e la cura dei profili sociali del patrimonio immobiliare. È centrale l'assegnazione di «diverse funzioni e nuovi usi, anche temporanei» che riguardano immobili dismessi, degradati, marginali o di scarsa utilizzazione⁷⁵. L'assegnazione di usi temporanei

obiettivi di aumento della «qualità urbana ed ecologico-ambientale», ivi comprese le aree da trasformare e riqualificare «anche ai fini di attivare programmi e progetti di housing sociale». A. GIUSTI, *Cos'è la rigenerazione urbana*, cit. sottolinea che nella legislazione marchigiana del 2011 traspare già la potenzialità estensiva della rigenerazione come «complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche».

⁷² Sebbene l'obiettivo sia espresso molto chiaramente, è complesso definire cosa si intenda per «attrattività e vivibilità» del territorio. Osservando la legislazione marchigiana, un possibile parametro interpretativo può essere fornito dall'art. 1 della L.r. Marche n. 23 del 2023, che propone un l'approccio qualitativo al fine di raggiungimento il benessere e la qualità della vita. A. GIUSTI, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, IFEL – Fondazione ANCI, p. 17 ss., mette in guardia invece contro un possibile risvolto sociale negativo dell'incremento qualitativo nella rigenerazione come recupero, legato all'innalzamento del valore di mercato degli immobili e della conseguente «espulsione» degli abitanti originari.

⁷³ G. TORELLI, *LA rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3, p. 660.

⁷⁴ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* cit., p. 32. D'altro avviso B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, che teorizza un diritto sociale alla rigenerazione.

⁷⁵ Secondo F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2020, 1, la reversibilità degli usi temporanei scongiura il rischio di «obsolescenza programmata» che discenderebbe da una eccessiva rigidità.

come strumento di lotta al degrado è centrale anche nella rigenerazione territoriale, che tuttavia ai sensi dell'art. 25 comma 4 riguarda l'extraurbano «inteso come territorio rurale e naturale».

La rigenerazione non implica però l'azzeramento dei processi di nuova costruzione. Al contrario, essa si sovrappone alla riqualificazione edilizia, ivi compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione⁷⁶. L'incremento di volumetria – e la concessione dei relativi incentivi – è ammesso, anche se condizionato al raggiungimento di alcune degli obiettivi “blindati” di cui al comma 3 dell'art. cit. Tuttavia, non viene stabilita una priorità tra “riuso” dell'esistente e possibilità di ampliamento, né tra le condizioni viene prescritto il contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo⁷⁷.

Questa lacuna potrebbe suggerire una potenziale aporia rispetto alle finalità enunciate nella prima parte dell'art. 25, a vantaggio di una gestione «rischiosamente parcellizzata del territorio tramite [...] il controllo dei soli interventi edilizi privati, specialmente quelli preordinati alla “rigenerazione” del patrimonio edilizio esistente»⁷⁸.

Dall'altro lato, però, la flessibilità della nozione non impedisce il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di tendenziale riduzione del consumo di suolo⁷⁹, né l'incremento della qualità dell'abitato, che assumerebbe il carattere di autonomo interesse pubblico, è di per sé incompatibile con le predette priorità⁸⁰.

Infine, l'art. 6 comma 4, L.r. cit. è chiaro nello stabilire la priorità di salvaguardia del suolo come direttrice di fondo di ogni strumento di pianificazione, e, dunque anche delle frazioni che si concretizzano in interventi di rigenerazione. Dunque, l'amministrazione dovrà dimostrarsi in grado di attuare tali processi sfruttandone la capacità di sostenere «connessioni plurali e contestuali di obiettivi diversi»⁸¹.

⁷⁶ P. BONORA, *Rendita e riconversione, la rigenerazione urbana “core business” del nuovo ciclo edilizio*, in I. AGOSTINI, *Consumo di luogo Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017, pp. 43 ss., critica la reale consistenza del nesso tra riqualificazione, rigenerazione ed effettiva riduzione del consumo di suolo.

⁷⁷ Sul punto A. GIUSTI, *Che cos'è la rigenerazione urbana*, cit. mette in evidenza quanto la rigenerazione urbana abbia ormai smarrito la propria identità, finendo per essere identificata «indistintamente» con la riqualificazione edilizia, sovrapponendo alla salvaguardia del suolo «il riconoscimento di premialità e ampliamenti di volumetria, anche in deroga agli standard urbanistici secondo quanto previsto dall'art. 2-bis del TUE».

⁷⁸ M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale. Nota a sentenza n. 17 del 2023*, in *Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2023, 1, p. 156.

⁷⁹ Cfr. T.A.R. Abruzzo, sez. I, 6 maggio 2024, n. 145: «il legislatore, del resto, sia pure in vista di un rilancio delle attività economiche inerenti all'edilizia, non ha affatto inteso liberalizzare e generalizzare ogni intervento edilizio incrementativo degli edifici esistenti, ma ha collegato l'obiettivo di rilancio dell'attività edilizia a specifiche e ineludibili finalità relative all'interesse ad un miglioramento del tessuto urbanistico».

⁸⁰ Cfr. Art. 3, comma 2, della bozza di “Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione”, cit.

⁸¹ F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico*, cit. p. 23. Secondo l'Autore, peraltro, l'amministrazione dovrà sempre tenere presente il fine di uso razionale delle risorse, ipotizzando un “dovere di sostenibilità”, inteso come sviluppo compatibile con gli effetti prodotti nei confronti degli altri, ivi incluse le generazioni future. Su questo punto è invece critico G. MONTEDORO, *Spunti per la “decostruzione” della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 30 aprile 2009, che ritiene la teoria dello sviluppo sostenibile «superata o comunque no sufficiente» tenuto in conto il grado di sviluppo delle economie mondiali.

Per operare effettivamente come un modulo organizzativo a monte della pianificazione, i processi di rigenerazione devono essere suscettibili di applicazione generale e coordinata, senza tuttavia perdere di consistenza. Ciò potrebbe essere possibile grazie alla loro elasticità: la nozione si appresta a superare definitivamente il significato di recupero di contesti urbani ormai compromessi, a vantaggio delle «esigenze di modernizzazione e sistemazione dell'habitat urbano»⁸². In questo quadro, il ruolo del Comune è quello di garantire un efficace esercizio della funzione pubblica di governo del territorio⁸³. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che si riferisce però ad un oggetto – il territorio – su cui convergono competenze trasversali di livello regionale e provinciale⁸⁴.

In questo contesto, il nuovo ruolo del livello comunale si comprende appieno solo se rapportato al più complesso quadro delle relazioni intersoggettive e sull'intersezione di livelli che convergono sull'ambito della pianificazione comunale⁸⁵.

Se l'intento è quello di salvaguardare la pianificazione «dell'ultimo miglio», il rischio è che la presenza cooperativa delle Regioni e delle Province nei procedimenti di formazione del PUG ai sensi dell'art. 15 possano essere intesi come vincoli “di fatto”, con il rischio di relegare il Comune al ruolo di mero esecutore di scelte pianificatorie regionali⁸⁶.

Anche sotto questo aspetto, la legge è improntata ad una logica di bilanciamento e di flessibilità tra livelli di pianificazione: viene infatti positivizzato il principio di coerenza esterna⁸⁷, prevedendo che le prescrizioni strutturali del PUG non siano vincolate ad una logica di stretta aderenza e passivo recepimento dei PTR, PPR e PTCP⁸⁸. In questo modo, il livello comunale conserva la propria discrezionalità, purché sia rispettata la visione-quadro imposta dai piani sovraordinati⁸⁹.

⁸² Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2024, n. 3780.

⁸³ F. DI MAURO, *Pianificazione collaborativa e tutela giurisdizionale dell'urbanistica rigenerativa della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 6, 2022, p. 1339 ss.

⁸⁴ F. DI MAURO, *Pianificazione collaborativa e tutela giurisdizionale nell'urbanistica, cit.*, secondo cui in attesa di una legislazione di principi, è opportuna la scelta delle regioni di non qualificare esplicitamente la natura della rigenerazione, mantenendola “reattiva” e adattabile ad usi diversificati.

⁸⁵ P. L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione, cit.* sostiene che «la collaborazione intersoggettiva sia essenziale ai fini dell'unicità del piano, e che in particolare nella formazione del piano, tale apporto deve allora risultare, in concreto, di uno spessore tale da poter realmente innescare un meccanismo di condivisione circolare (nel senso di ascendente e discendente) delle scelte pianificatorie: ne deriva il potere/dovere di attivarsi in sede di istruttoria procedimentale al fine di acquisire collaborativamente le manifestazioni di interessi provenienti dalle diverse figure comunque coinvolte nel processo di pianificazione».

⁸⁶ F. PAGANO, *Alcune riflessioni sulla disciplina della pianificazione urbanistica comunale, cit.*, p. 118. Cfr. anche Corte Cost., 18 aprile 2025, n. 51.

⁸⁷ Il principio di coerenza esterna è una soluzione di raccordo tra livelli pianificatori comune ad altre legislazioni regionali. tra queste, la L.r. Lombardia n. 12 del 2005 (in particolare agli artt. 2 e 3) opta per un modello orientato alla transcalarità e co-pianificazione, in cui i livelli regionale e provinciale hanno il compito di orientare l'attività dei Comuni, definendone la misura di compatibilità con i propri strumenti pianificatori. Simile anche il modello sardo, contenuto nella L.r. Sardegna n. 45 del 1989, cfr. in particolare art. 2 e 3. Inoltre, la distinzione tra compatibilità e coerenza, con una preferenza per quest'ultima a vantaggio della protezione dell'autonomia e discrezionalità del Comune, è stata espressa dalla Corte Costituzionale, nella sentenza 16 maggio 2019, n.118; successivamente anche in Corte Cost. 24 luglio 2019, n. 79.

⁸⁸ Art. 14, commi 4, lett. q), e comma 6, L.r. Marche n. 19 del 2023.

⁸⁹ P. L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, 29 aprile 2011, sostiene il principio di pianificazione acquisisca «effettiva capacità di traenza» quando abbia una «specificazione in grado di scandire il contenuto e le implicazioni effettive». Tra di esse, l'Autore elenca, oltre all'adeguatezza e alla

La rigenerazione assumerebbe dunque l'aspetto di una "camera di compensazione" tra i diversi interessi da bilanciare, non solo tramite la positivizzazione di regole di gestione del territorio, ma anche "preparando il terreno" per la concretizzazione delle azioni pubbliche⁹⁰, tanto da assomigliare ad una «funzione di amministrazione attiva»⁹¹. Questo complesso intreccio di interessi pubblici e livelli amministrativi differenziati impone però una attenta valutazione del rapporto tra rigenerazione e le altre politiche pubbliche, per evitare di scadere in un «bricolage amministrativo»⁹².

Un prevedibile sviluppo di questa impostazione è che l'attività rigenerativa possa essere in grado di fungere da «ancoraggio per strategie di sviluppo territoriale credibili e legittime»⁹³, costruite a partire dalle peculiarità del caso concreto.

3.3. Il principio di coerenza interna

In questo contesto, i processi rigenerativi non possono essere ridotti a un programma o a zone "da trasformare", ma fanno da sfondo ai procedimenti attuativi e regolativi.

Dalla lettura dell'articolo 14, comma 7 della recente legge marchigiana emerge l'evidente legame tra le componenti del PUG, che non sono compartimenti a tenuta stagna: è prevista infatti una relazione di «coerenza» tra le prescrizioni della componente strutturale e quelle contenute nelle altre due componenti.

Questo aspetto rappresenta una rilevante novità normativa, in quanto l'art. 14, comma 7, introduce una flessibilizzazione dei rapporti tra PUG e strumenti attuativi, improntata ai canoni di «compatibilità, linearità, non contraddittorietà, proattività, funzionalità, efficienza ed efficacia della componente regolativa» operativa rispetto alla componente strutturale del PUG, «anche in termini di prestazioni e qualità».

La flessibilità del piano conosce però dei limiti. L'amministrazione, infatti, seleziona già nella stessa componente strutturale del piano regole e metodologia di verifica del rispetto PUG⁹⁴. Inoltre, la coerenza non può mai entrare in tensione con le previsioni dei piani sovracomunali, né con l'obiettivo della sostenibilità degli interventi⁹⁵.

Merita attenzione il fatto che questi elementi auto-regolativi selezionati dall'amministrazione non siano solamente parametri di legittimità per garantire il buon

differenziazione, l'economicità e la flessibilità in modo da rendere effettiva l'unicità del piano.

⁹⁰ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, cit., p. 30 definisce questo atteggiamento del potere amministrativo come *enabling state*.

⁹¹ G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 68. Al contrario, secondo A. BARTOLINI, *Urbanistica (voce)*: «ci sembra, invece, che la rigenerazione urbana sia un nuovo profilo funzionale dell'urbanistica: cioè quel settore in cui la disciplina dell'uso del territorio assume una funzione assiologica». Per altri, ancora, la rigenerazione è espressione della funzione di custodia dello strumento pianificatorio: cfr. P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2021, 3.

⁹² E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* cit.

⁹³ C. CALVARESI, F. COGNETTI, *La rigenerazione urbana è apprendimento*, cit.

⁹⁴ Più precisamente «regole e metodologie per verificare la coerenza delle proprie previsioni sia della componente regolativa, sia degli eventuali strumenti di pianificazione con funzione operativa», art. 14 comma 7, L.r cit.

⁹⁵ Art. 14, comma 7, lett. b nn. 1 e 2), L.r cit., in particolare sotto il punto di vista della protezione del territorio e dell'adeguatezza delle strutture.

funzionamento del piano⁹⁶. Essi, infatti, fungono anche da dispositivo di semplificazione dei procedimenti di pianificazione, nel tentativo di superare «i fattori di rigidità propri di un modello tutto conformativo che imponevano il continuo ricorso a estenuati procedure di variante ovvero a un uso improprio delle deroghe»⁹⁷.

Questo meccanismo informa l'intero processo di attuazione della componente strategico-strutturale del PUG, e dunque si rapporta necessariamente con la rigenerazione, ai sensi dell'art. 16, comma 1. La rilevante conseguenza è che ai piani attuativi viene attribuito un margine di manovra più ampio rispetto ai meccanismi precedentemente in vigore, permettendo una graduabilità degli interventi che permette di concretizzare la finalità rigenerativa nei suoi diversi aspetti (ambientali, edilizi, sociali).

In altre parole, la coerenza promuove una logica di risultato nell'attualizzazione della componente strutturale del PUG⁹⁸.

Si tratta inoltre di strumenti improntati alla collaborazione con i privati: mentre i Piani Urbanistici Esecutivi (PUE) affiancano l'iniziativa pubblica a quella privata, gli Accordi Operativi (AO) – espressamente ricondotti dall'art. 16, comma 1, L.r. n. 19 cit. alla disciplina degli accordi ex art. 11, L. 241 del 1990 - sono strumenti esclusi dal "toolkit" a disposizione dell'Amministrazione. In questo modo vengono istituzionalizzati i moduli collaborativi nell'attuazione della rigenerazione, con le caratteristiche di un modello di urbanistica consensuale⁹⁹.

È bene chiarire che la verifica della coerenza, effettuata direttamente dal Comune, non implica la completa sostituzione della verifica di conformità tra strumento attuativo e progetto. Ne discende che la relazione flessibile sia solo quella tra la componente strategica del PUG, le cui determinazioni restano riservate all'Amministrazione, e lo strumento attuativo, che può assumere diverse fisionomie. In quest'ultimo, non è ammessa una "rivisitazione" delle scelte strategiche, ma solo un'attuazione in regime di possibile conciliabilità con l'interesse del privato¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 20 aprile 2021, n. 3180: « Va qui ribadita [...] la pacifica vigenza del principio per il quale quando l'amministrazione nell'esercizio del proprio potere discrezionale, decide di auto-vincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che: a) è impedita la successiva disapplicazione; b) la violazione dell'auto-vincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni».

⁹⁷ Cfr. P. GALUZZI, G.A. BARBIERI, M. TALIA, E. BOSCOLO, C. GIAIMO (a cura di), *INU Appendice*, in *Urbanistica Informazioni*, 2024, n.313, p. 153 «La proposta di legge avanza, così, un'istanza di 'semplificazione sostenibile' nei processi di pianificazione, impressa sia nella direzione di una flessibilità operativo-progettuale».

⁹⁸ Sul ruolo del principio di risultato e sulla sua applicazione oltre il codice dei contratti pubblici, si veda F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustiziaamministrativa.it, 12 novembre 2021.

⁹⁹ Sulla crescente centralità della componente privata, si vedano A. PREVIATO, *Processi di partecipazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e sull'uso del territorio" dell'Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 2019, 15 e F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2020, 20.

¹⁰⁰ Sul punto sono invece critici P. BONORA, *Rendita e riconversione, la rigenerazione urbana "core business" del nuovo ciclo edilizio*, in I. AGOSTINI, *Consumo di luogo Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017, pp. 43 ss., e P.L. CERVELLATI, *La chimera della rigenerazione e il popoloso deserto della città storica*, *ibid.*, p. 47.

La flessibilità, dunque, se da un lato, favorisce la “lunga vita” del PUG e il risultato della rigenerazione, dall’altro, mette in rilievo la necessità di una pianificazione strategica che segua direttrici concrete e definite¹⁰¹. In assenza di sufficienti indicazioni operative, il rischio è che la coerenza possa inserirsi non come elemento di semplificazione e razionalizzazione, ma come strumento di interposizione dell’interesse privato nelle politiche pubbliche di governo del territorio.

La sensazione è che il legislatore abbia voluto valorizzare il consenso e la cooperazione pubblico-privata a livello strutturale, favorendo la compenetrazione tra interesse pubblico e privato, che viene “contaminato” dalle strategie rigenerative della pianificazione¹⁰².

4. Conclusioni

La recente legge marchigiana ammette definitivamente la rigenerazione nella struttura dei piani, ponendola al centro della pianificazione urbanistica come elemento cardine. Essa diviene, così, il punto di partenza per una gestione più razionale e sostenibile del territorio. In questo senso, la rigenerazione nella sua accezione più ampia e inclusiva viene effettivamente intesa come un pilastro della nuova disciplina.

Il processo è affidato al livello comunale, tramite lo strumento del PUG, che diviene centro di convergenza e temperamento di numerosi interessi. Oltre al Comune, come ente amministrativo, sembra affermarsi l’idea di un Comune in grado di conformare tali interessi, una sorta di ordinamento che a sua volta contiene un «insieme di ordinamenti giuridici»¹⁰³.

Tuttavia, questo rinnovato protagonismo si accompagna ad un potenziamento della sussidiarietà, sia in senso verticale che orizzontale. Sotto il primo punto di vista, gli strumenti procedurali del piano sono concepiti per essere attuati in una logica collaborativa, che pur non eliminando del tutto il rischio di conflitti intersoggettivi tra Regioni, Province e Comuni, favorisce la semplificazione e la contestualità delle decisioni amministrative. La copianificazione, dunque, sostituisce l’impostazione verticalista, restituendo al Comune la facoltà di assumere scelte autonome e contestualizzate. In secondo luogo, il coinvolgimento dei cittadini nella fase attuativa della rigenerazione promuove il modello di una amministrazione condivisa, su scala strutturata. Allo stesso tempo, la partecipazione dei privati impone una disciplina in grado di gestire i rischi di “scambio” tra interesse pubblico e risorse economiche dei privati, e ciò in particolare per i piccoli Comuni dell’entroterra marchigiano, che spesso scontano difficoltà economiche, per di più aggravate dal progressivo spopolamento delle aree interne¹⁰⁴.

¹⁰¹ Dunque, la componente strutturale strategica del PUG deve consentire la sua applicazione con un numero minimo di passaggi, e non può essere una «mera raccolta di ipotesi che si possano attuare meno» come affermato da F. DI MAURO, *Pianificazione collaborativa e tutela giurisdizionale nell’urbanistica*, cit.

¹⁰² Diversamente da quanto avveniva per le convenzioni di lottizzazione, ormai sostituite dagli AO, che, secondo F. GUALANDI, *Il nuovo “governo condiviso del territorio”: prime riflessioni sulla nuova L.R. n. 24/2017 dell’Emilia – Romagna con particolare riferimento agli Accordi Operativi, ai Permessi di costruire convenzionati ed al cd. Procedimento unico*, in www.pausania.it, 8 gennaio 2019, stabiliscono «le regole e gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell’interesse privato».

¹⁰³ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale: tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 4, p. 788.

¹⁰⁴ Secondo ISTAT, nel decennio 2023-2033 è prevista una diminuzione media della popolazione delle aree interne al Centro-nord pari al -1,5%, con una corrispondente percentuale di Comuni in declino pari al 70,1%.

Sotto questo aspetto, la rigenerazione impone allora un'attività amministrativa orientata ad una logica di "progetto strutturale"¹⁰⁵, piuttosto che ad un insieme di procedimenti. Questa evoluzione dei processi rigenerativi e delle scelte urbanistiche solleva però alcune problematiche legate alla flessibilità della nozione di rigenerazione: se, da un lato, essa è idonea a rispondere alle esigenze di cambiamento del territorio, dall'altro, la tendenza all'espansione rischia di generare incertezza applicativa, e di dilatare eccessivamente la nozione.

Nella sentita assenza di un intervento statale in grado chiarire definitivamente i confini della rigenerazione, infatti, ciò che si auspica è un'applicazione multilivello della disciplina caratterizzata da un approccio «pragmatico, empirico e sperimentalista»¹⁰⁶, che sia in grado di considerare le concrete esigenze della Regione ed anche di realizzare un serio cambiamento nell'approccio alle politiche di gestione del territorio.

Cfr. Prospetto 6, pag. 9, Focus: "La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future", in www.istat.it, 29 luglio 2024.

¹⁰⁵ Diversa è invece l'urbanistica per progetti, che secondo F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., nella legislazione regionale viene spesso confusa con la rigenerazione urbanistica. I due concetti, secondo l'Autore, si pongono in una logica di continuità, in quanto entrambe mettono in discussione «la visione dello strumento di pianificazione quale mero dispensario di regole d'ordine degli interessi privati».

¹⁰⁶ Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2024, n. 3780.