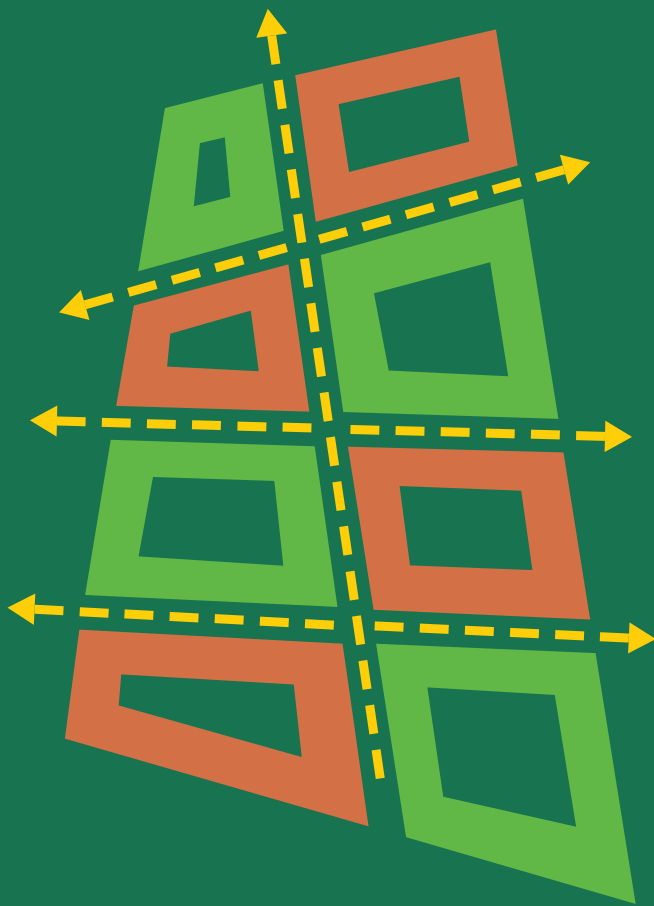


Giuseppe Carlo Ricciardi

# Gli accordi urbanistici nelle leggi regionali

accessive alle politiche di rigenerazione  
urbana e riduzione del consumo di suolo





---

Giuseppe Carlo Ricciardi

# Gli accordi urbanistici nelle leggi regionali

accessive alle politiche di rigenerazione  
urbana e riduzione del consumo di suolo



*Copertina*: Cristina Bernasconi, Milano

Copyright © 2023 EGEA S.p.A.  
Via Salasco, 5 - 20136 Milano  
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753  
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaeditore.it

Quest'opera è rilasciata nei termini della Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-SA 4.0), eccetto dove diversamente indicato, che impone l'attribuzione della paternità dell'opera e ne esclude l'utilizzo a scopi commerciali. Sono consentite le opere derivate purché si applichi una licenza identica all'originale. Il testo completo è disponibile alla pagina web <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.it>.

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia

Pavia University Press  
[info@paviauniversitypress.it](mailto:info@paviauniversitypress.it) – [www.paviauniversitypress.it](http://www.paviauniversitypress.it)

Prima edizione: luglio 2023

ISBN volume 978-88-6952-173-7

# Indice

<b>1. Impostazione e obiettivi della ricerca</b>	7
1.1 Premessa. Varianti e invarianti nel governo del territorio: pianificazione urbanistica, assetto delle competenze e urbanistica consensuale	7
1.2 ( <i>segue</i> ): le politiche di rigenerazione, riuso e riduzione del consumo del suolo	14
1.3 ( <i>segue</i> ): l'esigenza di mediazione tra interessi pubblici primari e interessi differenziati nell'urbanistica consensuale e l'intreccio con le politiche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo	19
<b>2. Amministrazione per accordi e governo del territorio</b>	23
2.1 Gli accordi tra amministrazioni e privati come modello dell'urbanistica consensuale	23
2.2 Le convenzioni urbanistiche	31
2.3 Gli accordi endoprocedimentali a valenza pianificatoria	35
2.4 ( <i>segue</i> ): gli accordi attuativi di piani e programmi a carattere settoriale (rinvio)	38
2.5 Gli accordi tra amministrazioni nel governo del territorio come specificazione del modello di cui all'art. 11 della legge 241/1990	41
<b>3. Accordi amministrativi e rigenerazione urbana</b>	43
3.1 Gli accordi preordinati alla rigenerazione urbana	43
3.2 ( <i>segue</i> ): il livello pianificatorio (di macrorigenerazione)	47
3.3 ( <i>segue</i> ): i patti di collaborazione (per la gestione dei beni comuni urbani)	49
<b>4. Gli accordi nelle leggi regionali in tema di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo</b>	53
4.1 Le leggi urbanistiche regionali: excursus dalla "prima generazione" ai giorni nostri	53

4.2 ( <i>segue</i> ): le leggi regionali accessive alle politiche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. Un’ouverture sull’ultimo decennio	59
4.3 Gli accordi urbanistici nelle leggi di ultima generazione	79
<b>5. Attualità dell’urbanistica consensuale e valorizzazione della negoziabilità degli interessi: il ruolo della potestà legislativa regionale</b>	<b>95</b>
5.1 Alcune riflessioni conclusive sulla “rivisitazione” e valorizzazione dei moduli consensuali nelle più recenti leggi regionali ed innanzi alle esigenze attuative del dispositivo di ripresa e resilienza	95
<b>Bibliografia</b>	<b>105</b>

# 1. Impostazione e obiettivi della ricerca

## 1.1 Premessa. Varianti e invarianti nel governo del territorio: pianificazione urbanistica, assetto delle competenze e urbanistica consensuale

Il *governo del territorio* costituisce funzione che emblematicamente – anche prima della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, intervenuta con legge cost. 3/2001 – esige il costante temperamento e bilanciamento sia di interessi dei privati, sia di interessi della collettività che insiste sul medesimo<sup>1</sup>. Si tratta di una constatazione che muove, anzitutto, dalla relazione intercorrente tra la comunità e il territorio quali elementi costitutivi degli Enti pubblici a carattere territoriale, nei quali il “territorio” assurge a matrice ad essi indefettibilmente connaturata.

La mescolanza di siffatti interessi, dunque, rappresenta uno dei tratti salienti della materia, e ciò anche entro i limiti concettuali, dal punto di vista contenutistico assai più circoscritti, che era dato attribuirvi prima della richiamata riforma costituzionale, allorché la stessa assumeva la denominazione di “urbanistica”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Autorevolmente v., *ex multis*, G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma 1990, 45 ss., il quale osserva come a fronte di siffatti interessi “[...] sul territorio convergono o possono convergere una molteplicità di regolamentazioni, poste da leggi diverse, per finalità diverse, con meccanismi diversi, gestite da amministrazioni diverse”.

<sup>2</sup> Ci si riferisce, in questa sede, ovviamente, non all’urbanistica intesa come scienza, bensì alla medesima intesa quale disciplina giuridica, su cui v. anzitutto, *ex multis* P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, agg., Roma 2008; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, 6116 ss.; P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano 2002, spec. 15 ss.; V. MAZZARELLI, *L’urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., *Diritto amministrativo speciale. La disciplina dell’economia*, Milano 2003, 3335 ss.; M. BRGANZE, *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino 2002, 209 ss.; P. UR-

Rappresenta cosa nota come, da un lato, quest'ultima materia possa attualmente considerarsi ricompresa nella più ampia qualificazione operata dal legislatore costituzionale del 2001 con riferimento all'elencazione di quelle di potestà legislativa concorrente, nei "nuovi" termini del "governo del territorio"<sup>3</sup>; e, dall'altro, come essa, se intesa come "urbanistica" in senso stretto, possa contestualmente, e a buon titolo, essere ritenuta – almeno dal richiamato punto di vista contenutistico e salva la prospettazione richiamata dell'attrazione nella più ampia sfera, di natura concorrente, del "governo del territorio" – di

---

BANI, *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano 1988, 868 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano 1984, 1673 ss.

La prima nozione della materia era rinvenibile all'art. 80 del D.P.R. 616/1977, ove essa veniva identificata come "[...] *la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo*".

<sup>3</sup> Peraltro, è appena il caso di rammentare come alcuni interventi giurisprudenziali abbiano fin da subito contribuito a delimitare la materia qualificandola nei termini appena richiamati nel testo, come emerge, ad es., a prima lettura dalle pronunce Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss.; Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, *ivi*, 2003, 3751 ss.; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, *ivi*, 2004, 1930 ss.; Corte cost., 29 luglio 2005, n. 343, *ivi*, 2005 ss.; Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 51, *ivi*, 2006, 469 ss. In particolare, cfr. la celeberrima Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, ove si afferma chiaramente che nonostante la parola "urbanistica" non compaia "[...] *nel nuovo testo dell'art. 117, ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio*". Per una più ampia ricostruzione sulla giurisprudenza costituzionale in materia v. F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Artt. 8-12*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova 2019, 158 ss., spec. 165 ss., nonché *amplius*, con descrizione puntuale della giurisprudenza anche recente sia costituzionale, sia amministrativa, G.F. FERRARI, *L'urbanistica tra Stato, Regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. III. Problemi e prospettive*, Bologna 2020, 707 ss.

Tuttavia, è appena il caso di notare come già in tempi non sospetti Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, avesse ampliato i margini di operatività della materia "urbanistica" secondo un'accezione molto simile a quella che noi oggi offriamo alla locuzione "governo del territorio": infatti, in quell'arresto, la Consulta aveva avuto modo di affermare come tale funzione fosse "[...] *ordinatrice ai fini della reciproca compatibilità degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale e nei tempi ordinatori previsti*", con ciò accedendo ad una nozione "dilatata" di urbanistica, peraltro mutuata anche da autorevole dottrina, per la quale v. per questo aspetto definitorio *ante litteram* ad es. già A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano 1981, 503 ss.; M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1983, 654 ss.; nonché, dopo la pronuncia del Giudice delle Leggi, anche G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., *passim*.



spettanza regionale<sup>4</sup>. Ovviamente, come si intuisce, ciò si inverte pur sempre nel quadro di una disciplina di principio posta dallo Stato<sup>5</sup> e fondata sull'assunto che la formula "governo del territorio" possa, invero, ricondursi più ad una politica pubblica che ad una singola materia dal momento che – assumendo carattere orizzontale e comprensivo – tende a superare la frammentazione tra materie<sup>6</sup> impattanti su ambiti contermini ed a coinvolgere tutti i livelli di governo<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> In questo senso maggiormente circostanziato, ad es., cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto istituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano 2003, 499 ss., ma anche P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 357 ss., secondo i quali l'"urbanistica" riguarderebbe solo l'assetto delle città, mentre il "governo del territorio" il resto dello spazio.

<sup>5</sup> Infatti, la legislazione regionale incontra almeno due tipologie di limiti. La prima deriva dai principi fondamentali della materia (si pensi a quelli di salvaguardia, pianificazione e articolazione della stessa alle diverse scale nonché tipologie, partecipazione ai procedimenti di pianificazione, limitazione della discrezionalità, trasparenza); la seconda muove dall'esercizio da parte dello Stato di competenze esclusive interferenti con quella in esame, come accade per il caso della concorrenza. V., sul punto, di recente P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2018; A. CROSETTI, A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino 2007; M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino 2006; P. STELLA RICHTER, *La nozione di "governo del territorio" dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 4, 2003, 107 ss.; S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 77 ss.; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli 2003, spec. 200 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto istituzionale*, cit., *passim*, ivi compresi i molti altri approfondimenti rinvenibili nel medesimo volume ove il saggio riesce ricompreso; P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 50 ss.; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, 507 ss.; P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, cit., 357 ss.; P. STELLA RICHTER, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm.*, 2001, 387 ss. In relazione alla specifica interferenza della materia concorrenza, v. ad es. A. VENTURI, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per «incompatibilità» comunitaria?*, in *Le Regioni*, 2006, 983 ss.

<sup>6</sup> Aderendo a tale prospettazione, in definitiva, si conclude nel senso di concordare con quanto ha autorevolmente affermato all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, segnatamente, G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano 2004, 34 ss.

<sup>7</sup> Talché ne deriva l'ovvia commistione di potestà nei rapporti tra Stato e Regioni, da un lato, e tra Regioni e poteri locali, dall'altro.

“[...] nella tessitura di reti, piani e programmi e nel controllo degli snodi fisici e dei processi determinanti degli equilibri territoriali”<sup>8</sup>.

Tale ultimo frangente riesce corroborato anche dalle stesse legislazioni urbanistiche regionali, le quali sovente hanno rappresentato, almeno in passato – e si vedrà nel corso del lavoro se ciò vale anche per il presente – una delle direttrici di maggiore innovatività nell’esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni<sup>9</sup>, la cui produzione normativa è stata spesso criticata, anche autorevolmente<sup>10</sup>, per l’incapacità di addivenire a soluzioni realmente innovative rispetto ai dettami della normativa statale.

Ebbene, sull’asse del rapporto tra interessi presidiati dalla funzione “governo del territorio” e correlati moduli di azione dei pubblici poteri, prime su tutti le amministrazioni territoriali, è dato rinvenire alcune invarianti che paiono atteggiarsi in modo differenziato nel quadro sia della legislazione di fonte statale, sia di quella di estrazione regionale<sup>11</sup>.

La prima delle menzionate invarianti attiene all’attitudine, da parte del legislatore statale<sup>12</sup>, di attingere al metodo della pianificazione territoriale per

---

<sup>8</sup> Cfr. testualmente F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Artt. 8-12*, cit., 165, ove si richiama la tesi suffragata da S. AMOROSINO, *Il “governo del territorio” tra stato, regioni ed enti locali*, cit., *passim*.

<sup>9</sup> In questi termini si esprime chiaramente E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Studi dal XXII Convegno nazionale AIDU, Palermo, 27-28 ottobre 2019, Milano 2021, spec. 17 ove l’autore asserisce, riferendosi agli obiettivi del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, che “[...] l’urbanistica italiana è nuovamente di fronte ad un tornante che impone un ulteriore drastico adeguamento. Una svolta alla quale il legislatore nazionale, secondo una costante che si perpetua da decenni, appare impreparato. Anche in questo frangente è nuovamente la legislazione regionale a dimostrarsi pronta ad innescare un processo di adeguamento al nuovo orizzonte di valori ed obiettivi”.

<sup>10</sup> Cfr. per tutti M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo, la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 673 ss., nonché tutti gli altri contributi apparsi nel medesimo fascicolo monografico della menzionata *Rivista*.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. sul tema della pianificazione nel quadro della normativa statale – di seguito trattato nel testo come la prima di tali invarianti – nonché della diversificata modellistica pianificatoria delle Regioni, F.C. RAMPULLA, A. VENTURI, L. BRACHITTA, L.P. TRONCONI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2010, 512 ss.

<sup>12</sup> Si pensi non solo alla legislazione a noi più recente, ma anche a quella antecedente al 1942, nel quadro della quale si sviluppò una legislazione speciale con la quale si chiedeva ai Comuni l’adozione di piani urbanistici per porzioni della città oppure l’intero territorio comunale, come accaduto con la legge 4511/1887 promulgata in occa-

aree vaste<sup>13</sup>, rispetto al quale l'efficacia giuridica delle disposizioni pianificatorie corrispondeva, anzitutto, alla costituzione di un vincolo per la successiva pianificazione comunale di modo che il piano regolatore (comunale)<sup>14</sup>, da attuarsi mediante piani particolareggiati<sup>15</sup> e piani di lottizzazione, favorisse siffatta attuazione per il tramite della formazione di comparti<sup>16</sup> ricomprendenti "aree inedificate e costruzioni da trasformarsi, i cui proprietari, riuniti in consorzio [...] davano vita agli interventi costruttivi"<sup>17</sup>.

Già nel quadro di questa prima invariante ancora oggi centrale – ed espressiva del modello di amministrazione per piani e programmi<sup>18</sup>, attagliato alla dimensione urbanistico-territoriale degli interessi<sup>19</sup> nel governo del territorio per il

---

sione del terremoto di Bussan, sulla quale v. F.C. RAMPULLA, *Un singolare nodo giuridico*, in E. BERNARDINI (a cura di), *Bussana, rinascita di una città morta*, Novara 1987, 155 ss.

<sup>13</sup> Cfr. sul punto G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano 1983, 705 ss., ma più indietro nel tempo, conservando comunque carattere di punto fermo nelle trattazioni dottrinali in argomento, v. L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova 1966, spec. 199 ss.; AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna, Milano 1962; A. PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 361 ss.; A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.* II, 1958, 132 ss.

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 7 della legge 1150/1942, specialmente all'esito dell'estensione all'intero territorio comunale di cui alla legge 1127/1968. Per un commento v. oggi, se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Art. 7*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, cit., 154 ss., nonché, per una più ampia disamina anche in relazione alle disposizioni successive comunque correlate, F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Artt. 8-12*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *op. ult. cit.*, 158 ss., e A. VENTURI, *Artt. 13-30*, ivi, 183 ss.

<sup>15</sup> Cfr. l'art. 13 della legge 1150/1942.

<sup>16</sup> Sul comparto, da interpretare nel senso dell'unità minima di trasformazione tale da comprendere suoli espressivi della stessa potenzialità edificatoria, a prescindere dalla singola destinazione in concreto proiettata sulla singola particella proprietaria, v. utilmente A. TRAVI, *Piani di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino 1996, 147 ss.; A. CROSETTI, *Comparto edificatorio*, in *Noviss. dig. it., app.*, III, Torino 1980, 93 ss.; P. STELLA RICHTER, *Comparto edificatorio*, in *Enc. dir.*, VII, Milano 1960, 1029 ss.

<sup>17</sup> Testualmente v. F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Artt. 8-12*, cit., 160.

<sup>18</sup> Per questa impostazione v. M.C. COLOMBO, F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Rimini 2007, spec. 17 ss.

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, 3, 2005, 507 ss.

tramite del sistema delle pianificazioni “a cascata” – si intravede *in nuce* l’operatività di una seconda invariante suscettibile di caratterizzare trasversalmente la disciplina della materia in esame: ci si riferisce all’attenzione che il legislatore statale da sempre offre agli strumenti convenzionali accessivi a forme di pianificazione – in particolar modo attuativa – il cui archetipo è rinvenibile proprio nella disciplina del legame che è dato riscontrare tra la formazione dei piani di lottizzazione<sup>20</sup> ed il perfezionamento delle convenzioni di lottizzazione<sup>21</sup>.

Queste ultime, disciplinate dall’art. 28 della legge 1150/1942, costituiscono, infatti, ancora oggi, il modello di riferimento delle molteplici figure convenzionali che a vario titolo rilevano nella funzione di governo del territorio per il fatto di contemperare gli interessi collettivi e quelli privati, tra le quali rientrano gli accordi “collegati o ricompresi in procedimenti di pianificazione urbanistica”<sup>22</sup> a carattere generale o settoriale, quelli previsti nell’ambito di piani e programmi di riqualificazione, recupero o intervento speciale, nonché, infine, gli accordi tra pubbliche amministrazioni – come, ad esempio, gli accordi di programma – con effetti su atti di pianificazione urbanistica oppure implicanti l’interazione con soggetti privati attuatori<sup>23</sup>.

Senonché, proprio in relazione alla negoziazione pubblico-privata degli interessi che viene a concretizzarsi nell’alveo della c.d. “urbanistica consensuale”<sup>24</sup>, il quadro normativo regionale ha assunto un certo rilievo sia sul fronte dell’anticipazione di soluzioni normative complesse<sup>25</sup>, sia rispetto a tematiche di

---

<sup>20</sup> Su cui v. A. CROSETTI, *Piano di lottizzazione*, in *Noviss. dig. it., app.*, V, Torino 1984.

<sup>21</sup> Cfr. l’art. 28 della legge 1150/1942.

<sup>22</sup> Cfr. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino 2011, 131 ss., con citazione puntuale a p. 133 ed alla cui prospettazione si aderisce integralmente.

<sup>23</sup> V., ancora, in questi termini, F. PELLIZZER, *op. ult. cit.*, 132-133.

<sup>24</sup> Di recente cfr. in proposito l’ampia e dettagliata ricognizione, sostanzialmente aderente alla prospettazione cui si accede anche nel testo, operata da M.A. QUAGLIA, *L’urbanistica consensuale*, in F.G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino 2018, 628 ss.

<sup>25</sup> Infatti, al di là della disciplina relativa alle convenzioni di lottizzazione mutuata dall’art. 28 della legge 1150/1942, occorre sottolineare come in molte normative regionali gli strumenti dell’amministrazione consensuale abbiano trovato un ambito di applicazione e sperimentazione di non poco conto, sovente ben più ampio del paradigma indicato dal legislatore statale, attraverso i quali è in una certa misura venuta meno, nel tempo, la pretesa ordinarietà, se non addirittura irrinunciabilità, della pianificazione territoriale ed urbanistica rispetto alla gestione di interessi complessi; quanto sopra, per vero, in quanto implicante una certa sostanziale inidoneità a cogliere il divenire, in senso mutevole, delle dinamiche socio-economiche e territoriali intrinsecamente correlate al dispiegarsi del rapporto tra pubblico e privato nell’ambito del governo del territorio.

tenore giuspubblicistico di notevole impatto dogmatico, prima su tutte proprio quella del carattere generale dell'amministrazione per accordi<sup>26</sup>, sulla quale si tornerà a breve nell'analizzare le diverse figure convenzionali.

Per tali ragioni, l'analisi di siffatto fenomeno nel quadro delle leggi regionali di ultima generazione afferenti al governo del territorio pare emblematica della perdurante capacità – o meno – delle stesse Regioni, di contribuire anche all'avanzamento del pensiero giuridico domestico, oltre che di farsi portavoce di istanze di ammodernamento ed innovazione giuridico-istituzionale potenzialmente di un certo impatto alla luce delle varianti che si innestano sul quadro rassegnato, prima su tutte la sfida dispiegata dall'esigenza di attuazione – da parte sia dello Stato, sia delle autonomie regionali e locali<sup>27</sup> – della pianificazione di ripresa e resilienza.

Cionondimeno, al di là delle contingenze legate al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi PNRR), occorre anche prendere atto del fatto che la funzione di governo del territorio riesce oggi arricchita e, per converso, resa ancor più perplessa, dalle istanze di rigenerazione, riuso e riduzione del consumo del suolo<sup>28</sup> in contrasto alla dispersione insediativa<sup>29</sup> che – ancorché di

---

<sup>26</sup> Sul punto, anche in relazione alle dinamiche attuative ed alle figure utilizzate in settori speciali del diritto amministrativo, v. ad es. F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *Le attività pattizie della pubblica amministrazione. Un processo inarrestabile*, in *Il Politico*, 1, 2005, 101 ss.

<sup>27</sup> Sul punto, sia consentito il richiamo a G.C. RICCIARDI, *L'amministrazione statale tra sentieri interrotti e paradossi autolegittimanti. Considerazioni di sistema alla luce della Pianificazione Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in L. BUSCEMA (a cura di), *Il diritto pubblico e i suoi paradossi. Casi scelti*, Napoli 2022, 179 ss.

<sup>28</sup> V. in questo senso P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2019, 534 ss., e in *Federalismi.it*, 1, 2020, 1 ss., ove l'autore si interroga circa la possibilità che tali tendenze – legate anzitutto alla "[...] progressiva cancellazione della linea di confine, una volta netta e chiara, tra città, campagna, altri centri abitati, borghi minori e natura" – possano eventualmente costituire una "rinascita" dell'urbanistica. Sul punto, peraltro, tra i contributi più recenti v. S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 19, 2019; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana*, in *Federalismi.it*, 19, 2019; 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.*, 4, 2018, 787 ss.; H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Parigi, 1968, ed. it., Verona, 2014; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities*, in *It. Journ. Publ. Law*, 2, 2013, 226 ss.; nonché J.-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris 2013.

<sup>29</sup> Volendo accedere a dati sufficientemente aggiornati in relazione alle determinanti di tale problematica, cfr. M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), Report SNPA 32, 2022, consultabile in [www.snpambiente.it](http://www.snpambiente.it).

derivazione sovranazionale<sup>30</sup> – ritrovano ancora una volta nella legislazione regionale un quadro articolato di politiche, strumenti e soluzioni giuridiche di sicuro interesse per l'interprete<sup>31</sup>, anche rispetto al tema più generale degli accordi urbanistici<sup>32</sup>, specialmente – ma non solo – *sub specie* di accordi preordinati al paradigma *latu sensu* “rigenerativo” e sostenibile, correntemente dichiarato in tali legislazioni.

## 1.2 (segue): le politiche di rigenerazione, riuso e riduzione del consumo del suolo

Proprio la dimensione dello sviluppo sostenibile<sup>33</sup> assurge, negli ultimi anni, ad obiettivo e fine ultimo non solo delle politiche pubbliche, ma anche dello stesso legislatore, per il tramite di una serie di principi e finalità evincibili dalle norma-

---

<sup>30</sup> Ci si riferisce, segnatamente, al traguardo dell'azzeramento del consumo di suolo previsto per il 2050 dal settimo Programma di azione ambientale dell'Unione europea. Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 571 “*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*”.

<sup>31</sup> Infatti, nonostante la mancata approvazione di una legge nazionale intesa a disciplinare gli istituti propedeutici alla riduzione del consumo di suolo non trasformato, cionondimeno diverse Regioni hanno tentato di affrontare comunque la tematica in esame mediante l'approvazione di leggi intese ad assumere il c.d. contenimento del consumo di suolo quale obiettivo della regolazione e presupposto della strumentazione predisposta. Sul punto v. *melius infra*, par. 5 ss.

<sup>32</sup> Cfr. a tal proposito, di recente, M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città “intelligente”*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine 2020, 117 ss., ove l'autore mette in relazione tra loro il tema della rigenerazione e quello della *smart city* affrontando trasversalmente la questione della consensualità. Rinviene un legame tra *smart city* e rigenerazione urbana proprio nell'assenza di una sicura disciplina normativa, mediata dall'integrazione di strutture e persone nell'ambito dell'ambiente urbano e della qualità dello spazio correlativo, individuando altresì una prospettiva sostanzialmente “comune” proprio nello sviluppo urbano, anche G.F. CARTEI, *La dimensione smart dello spazio urbano: smart city e rigenerazione urbana*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., 105 ss.

<sup>33</sup> Per una delimitazione del concetto v. autorevolmente, *ex multis*, G. CORDINI, *Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, IX convegno SIDI, Alghero 16-17 giugno 2006, Napoli 2007, 491 ss.; ID., *Protezione dell'ambiente, future generazioni, sviluppo sostenibile e qualità della vita*, in G. CORDINI, P.I. D'ANCONA (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente*, Lecce 2012, 187 ss., nonché assai di recente ID., *Antropocentrismo, ecocentrismo e sviluppo sostenibile: profili giuridici*, in G. CORDINI (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Napoli 2021, 69 ss.

tive sovranazionali, nazionali e regionali suscettibili di applicazione – nella prospettiva della sostenibilità ambientale<sup>34</sup> – anche rispetto al diritto delle città<sup>35</sup> ed alla dimensione del “suolo” come risorsa, in sé e per sé, limitata<sup>36</sup>.

Tale tendenza si riflette direttamente sulla funzione di governo del territorio, la quale, come si è detto, pare stia subendo essa stessa una trasformazione ontologica<sup>37</sup> in termini di ulteriore complessità derivante da una serie di fattori tra loro concomitanti intimamente riconnessi alla richiamata dimensione. Siffatta funzione, infatti, non si esaurisce ormai nella sola pianificazione territoriale, così come nel controllo – da parte dell’amministrazione pubblica – delle possibili trasformazioni del suolo, ma al contrario si trova a dover contemporaneamente garantire la contestuale tutela degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali nonché, più in generale, la realizzazione di una politica informata allo sviluppo sostenibile<sup>38</sup>.

Ciò accade, come si anticipava, in ragione della scelta dei legislatori di valorizzare, da un lato, la riduzione del consumo di suolo e, dall’altro, il riuso,

---

<sup>34</sup> In questi termini, cfr. M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città intelligente*, cit., 117 ss.

<sup>35</sup> Cfr. con varietà di approcci disciplinari i molti contributi accolti in G. CORDINI, A. POSTIGLIONE (a cura di), *Governance ambientale e città sostenibili*, Roma 2020.

<sup>36</sup> Fermo restando il richiamo al settimo Programma di azione ambientale dell’Unione europea, ove si introduce espressamente il traguardo dell’azzeramento del consumo di suolo da perseguirsi entro il 2050, si pensi a quanto a suo tempo stabilito dal Consiglio d’Europa attraverso la Carta Europea del Suolo adottata a Strasburgo nel 1972, ovvero nella Dichiarazione ONU di Stoccolma del 1972 sull’ambiente umano, nonché più di recente a quanto previsto nella Carta delle città europee di Aalborg del 1994, nella Dichiarazione di Siviglia del 1999, nell’Agenda Urbana Europea ed, infine, nella Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili del 2007.

Sul tema, v. ad es. G.F. CARTEI, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell’Unione Europea*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, *passim*; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, vol. II dell’opera di L. FERRARÀ, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, Firenze 2016, 299 ss.

<sup>37</sup> Si consideri che la dimensione rigenerativa di spazi e beni urbani, allorquando correlata al recupero del patrimonio immobiliare urbano, ad avviso di E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna 2017, 15 ss., non si tratterebbe di un mutamento della funzione di governo del territorio, bensì addirittura di una funzione amministrativa a sé stante, da giustapporsi a quella di governo del territorio.

<sup>38</sup> Così v., per tutti, P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, 51 ss.

la riqualificazione e la rigenerazione degli spazi e dei beni, pubblici e privati<sup>39</sup> – da considerarsi anche nei termini di “nuova categoria dell’intervento pubblico riconnessa al riuso e al recupero del patrimonio immobiliare urbano”<sup>40</sup> – quali concetti giuridici venutisi a sviluppare nel raccordo con l’obiettivo dello sviluppo sostenibile, benché tra loro differenziati.

Così, se per consumo di suolo<sup>41</sup> si intende sia l’impermeabilizzazione implicante la copertura dei suoli, specialmente attraverso processi di cementificazione – non necessariamente in ambienti urbani – sia, secondo un’accezione più ampia, il mutamento d’uso dei terreni da agroforestale ad uso urbano<sup>42</sup>, con il termine “rigenerazione”, invece, ci si riferisce correntemente ad una congerie di interventi tra loro anche molto diversificati, che ritrovano nelle esperienze am-

---

<sup>39</sup> M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città intelligente*, cit., 118.

<sup>40</sup> Testualmente, v. M.A. QUAGLIA, *op. ult. cit.*, 118.

<sup>41</sup> Peraltro, dal punto di vista meramente giuridico, il “suolo” rappresenta esso stesso un concetto polisemico. Come, infatti, rammenta P. CARPENTIERI, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, cit., 4, il suolo, nell’evocare la nozione stessa di “territorio”, luogo di esercizio della sovranità, “[...] è elemento primo e fondativo del concetto di Nazione, ma costituisce anche l’oggetto dell’urbanistica, che ne vorrebbe disciplinare, secondo un disegno razionale, gli usi e le trasformazioni; è una matrice ambientale (produttrice, come si dice oggi, di servizi ecosistemici, produzione di materie prime e cibo, stoccaggio di Co2, contrasto ai cambiamenti climatici, imbrigliamento delle acque, filtraggio dell’aria, biodiversità), è paesaggio (e dunque elemento di riconoscimento culturale, storico e identitario), è storia (nella stratigrafia archeologica), è la base dell’agricoltura, è una risorsa ambientale collettiva, è, in definitiva, il contesto (per lo più implicato e non tematizzato) sul cui sfondo si svolge la vita dell’uomo nei suoi rapporti intersoggettivi giuridicamente rilevanti”.

Una definizione giuridica di “suolo”, peraltro, è presente anche nelle fonti normative. Limitandoci a quanto previsto nella legislazione domestica di rango primario, cfr., ad es., quanto dispone l’art. 5, comma 1, lett. *v-quater*), del D.Lgs. 152/2006, come integrato dall’art. 1, comma 1, lett. *h*), del D.Lgs. 46/2014, ove si intende per “[...] suolo: lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi” (e, per un commento sull’articolo in questione, ancorché precedente all’integrazione indicata, v. anzitutto M. BORRACCETTI, *Art. 5*, in L. COSTATO, F. PELLIZZER, *Commentario breve al Codice dell’ambiente*, Padova 2012, 42 ss.). Una nozione giuridica di suolo coeva si deve anche alla Commissione europea, come risulta dalla comunicazione COM(2006)231 def., 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*.

<sup>42</sup> A. DI GENNARO, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 3.



ministrative locali la loro dimensione applicativa, sovente riconnessa all'attuazione di disposizioni normative di rango secondario<sup>43</sup>. Quanto sopra, fermo restando il legame funzionale e strutturale comunque ravvisabile tra il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana<sup>44</sup>, che muove dalla considerazione – condivisa da autorevole dottrina<sup>45</sup> – per la quale sia da ritenersi conclusa la stagione dell'urbanistica (o, *rectius*, dell'edilizia) di espansione, in favore di quella intesa alla promozione sia del *riuso*, sia del *recupero* dell'esistente<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> In questi termini v. M.A. QUAGLIA, *op. ult. cit.*, 118. L'Autore, *ivi*, 128, precisa del resto come la figura della "rigenerazione" evochi "[...] fattispecie giuridiche tra loro diverse ponendosi, nella legislazione regionale, come forma di intervento sul patrimonio edilizio esistente e, nel contempo, richiamando iniziative diffuse locali, ove con lo stesso termine si descrivono modalità di fruizione dei beni comuni urbani, attivate e gestite da cittadini attraverso la stipulazione di patti di collaborazione con il Comune", paradigma che verrà peraltro affrontato anche *infra*.

<sup>44</sup> P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 4. Prende in considerazione il metodo della rigenerazione urbana, nel suo legame con il contenimento del consumo di suolo, constatando una "ripresa del modello pubblicistico di trasformazione urbana, basato sulla pianificazione delle scelte urbanistiche nel loro insieme", anche G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 44 ss.

<sup>45</sup> V. per tutti P. STELLA RICHTER (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno AIDU, 26-27 settembre 2014, Milano, 2015, ma anche P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3 ss.

<sup>46</sup> Riuso che si estende anche ai materiali (inerti) derivanti dall'eventuale demolizione di edifici preordinata alla riqualificazione, in sintonia con il paradigma dell'economia circolare. Su quest'ultimo concetto e sulle sue implicazioni giuridiche ed istituzionali, v. *ex multis*, S. ANTONIAZZI, *Transition to the Circular Economy and Services of Economic General Interest: An Overview of the Issues*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, 1 ss.; R. CADENAZZI, *Enti locali ed economia circolare*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2020, 697 ss.; C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, 843 ss.; M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Dir. econ.*, 3, 2019, 113 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 1, 2019, 493 ss.; R. FERRARA, *"Brown economy, green economy, blue economy": l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 3, 2018, 801 ss.; M. MAGRI, *Regioni ed "economia circolare"*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2018, 706 ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici, Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 1, 2017, 163 ss.

La tendenza dei legislatori regionali<sup>47</sup> verso l'introduzione di normative informate all'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, giusta la menzionata competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., si giustifica, dunque, in ragione dell'ontologica funzionalizzazione della pianificazione urbanistica all'ordinato utilizzo dei suoli, nonché alla tutela ed al perseguimento di altrettanto rilevanti interessi pubblici, come quelli preordinati alla tutela del paesaggio (non solo) urbano e, più in generale, alla tutela dell'ambiente<sup>48</sup>.

Peraltro, essa conferma una certa maggior reattività delle Regioni rispetto a quanto non possa dirsi per il legislatore nazionale, dal momento che il disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso di quello edificato<sup>49</sup> non pare riesca a raggiungere al momento una definizione a livello normativo.

Negli svolgimenti richiamati, in altri termini, i piani urbanistici assurgono – travalicando l'ordinaria funzionalizzazione agli interessi di natura urbanistica – a

---

<sup>47</sup> Tra le prime a declinarsi dal punto di vista contenutistico proprio in questi termini, per giungere alle esperienze più recenti di normazione regionale, cfr. L.r. Lombardia, 28 novembre 2014, n. 31; L.r. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65; Testo Unico della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 3; L.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24; L.r. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7; L.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, cui ha di recente fatto seguito la L.r. Veneto, 30 giugno 2021, n. 19; L.r. Valle d'Aosta, 29 marzo 2018, n. 5; L.r. Piemonte, 4 ottobre 2018, n. 16; L.r. Liguria, 29 novembre 2018, n. 23; L.r. Sicilia, 13 agosto 2020, n. 19; Legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, 17 dicembre 2020, n. 15; L.r. Sardegna, 18 gennaio 2021, n. 1; L.r. Marche, 1 luglio 2021, n. 14; L.r. Calabria, 7 luglio 2022, n. 25; L.r. Campania, 10 agosto 2022, n. 13. Giova segnalare, inoltre, come anche per la Regione Basilicata sia giacente un progetto di legge in materia.

<sup>48</sup> Occorre anche dire, senza possibilità di affrontare nel dettaglio la questione in questa sede, che a fronte della molteplicità di interessi molti quesiti possono aprirsi circa il titolo materiale di riparto della potestà normativa sotto l'"ombrello" del quale può innestarsi la tematica in oggetto: infatti, ferma restando la potestà in materia di "governo del territorio", emerge una settorialità proteiforme che rende assai difficoltosa l'ordinata sistemazione della materia: si pensi alle implicanze sul fronte della "tutela dell'ambiente e degli ecosistemi", della tutela del patrimonio culturale, della tutela paesaggio, nonché alla chiara attinenza all'urbanistica ed all'interazione con il sistema economico agrario ed il territorio agrario – cioè delle risorse agricole – e, infine, sul versante della qualità della vita, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

<sup>49</sup> Cfr., in prima battuta, Atto Camera n. 2039, del 12 maggio 2016, trasmesso il giorno successivo al Senato con Atto n. 2383, in corso di esame in Commissione dal 31 ottobre 2017, nonché gli svolgimenti successivi. Sul punto, per un'analisi dei molti disegni di legge antecedenti e per un commento delle più recenti iniziative, cfr. ancora P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., spec. 19 ss., nonché i molti contributi, alcuni dei quali citati *infra*, ripresi nel numero monografico della *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022.

strumenti di tutela del suolo<sup>50</sup> e, nel quadro di siffatta funzione, si occupano sia della tutela, sia della valorizzazione del paesaggio, puntando a massimizzare, per converso, la capacità insediativa in concreto verificabile all'interno del contesto urbano.

Parimenti, sul fronte della potestà legislativa regionale, le Regioni individuano ed identificano le direttrici del collegamento intrinseco sussistente tra vincolo o limite all'urbanistica di matrice espansiva – di per sé propedeutico all'azzeramento del consumo di nuovo suolo<sup>51</sup> – e politiche finalizzate alla rigenerazione urbana<sup>52</sup>, confermando come esse riescano imperniate, anzitutto, sul concetto prioritario di “riuso”<sup>53</sup> dei siti dismessi nella pianificazione territoriale.

Si tratta, in sostanza, di una nuova funzionalizzazione degli strumenti di pianificazione alle mutate ed integrate esigenze del governo del territorio, le quali, tuttavia, non costituiscono le sole forme di torsione delle invarianti di una simile funzione alla mutata sensibilità istituzionale, dal momento che tale maggiore consapevolezza pare ravvisarsi anche nell'accesso ai moduli dell'azione pubblica di natura consensuale.

### **1.3 (segue): l'esigenza di mediazione tra interessi pubblici primari e interessi differenziati nell'urbanistica consensuale e l'intreccio con le politiche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo**

Il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio all'esito della riforma costituzionale intervenuta con la legge cost. 3/2001, come si è anticipato *supra*, non ha fatto venir meno uno dei tratti caratterizzanti la disciplina della c.d. funzione

---

<sup>50</sup> Il suolo, in tal caso, evidentemente viene ad intendersi nella sua accezione di bene ambientale.

<sup>51</sup> Del resto, rileva ancora P. CARPENTIERI, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, cit., 6-7, come l'idea del recupero dell'esistente si realizzi, anzitutto, nel quadro degli obiettivi e delle conseguenti azioni di “[...] limitazione del consumo di nuovo suolo ‘verde’, priorità al recupero e alla riqualificazione delle vaste aree periferiche compromesse e degradate, bonifica dei siti industriali dismessi, riconversione e recupero dei capannoni industriali abbandonati; consumo di nuovo suolo inedito come *extrema ratio* (obbligo di verificare la disponibilità di patrimonio edilizio pubblico e privato esistente da recuperare e riqualificare, prima di localizzare una nuova infrastruttura o un nuovo quartiere di case popolari in mezzo al verde)”.

<sup>52</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Leggi regionali di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU, Varese, 28-29 settembre 2018, Milano 2019, 9 ss.

<sup>53</sup> In questi termini, cfr. espressamente G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. III. Tutele parallele. Norme processuali*, Padova 2015, *passim*.

urbanistica, vale a dire il fatto che in una considerevole parte dei casi il bilanciamento degli interessi nell'esercizio della suddetta funzione a carattere generale<sup>54</sup> implichi la necessità di perfezionare accordi tra le pubbliche amministrazioni ed i privati mediante i quali viene sostanzialmente regolato l'assetto urbanistico e, in subordine, edificatorio di una determinata porzione del territorio, in ragione del fenomeno negoziale<sup>55</sup>.

Ciò si giustifica, in particolar modo, per il fatto che questi ultimi possano conservare e mutuare interessi di natura imprenditoriale sulle aree oggetto di esercizio della funzione urbanistica, oppure, secondo uno schema di priorità logico-giuridica ancor più immediato, siano essi stessi titolari di un diritto di proprietà sull'area o sulle aree interessate; sicché, in tali frangenti, diviene attuale l'esigenza di un contemperamento tra interessi intrinsecamente perplessi, sia di natura pubblica, sia privata, ad esempio correlati al fatto che, al di là delle posizioni giuridiche soggettive in gioco, emerga l'esigenza di acquisire opere o dotazioni pubbliche ed infrastrutturali<sup>56</sup> in corrispondenza dell'esercizio della funzione. Del resto, non vi è dubbio sul fatto che proprio attraverso i moduli consensuali di negoziazione degli interessi urbanistici<sup>57</sup> le pubbliche amministrazioni abbiano potuto liberarsi, trasferendoli direttamente sui privati, dei costi e degli oneri legati al compito, di per sé in origine certamente pubblicistico ma al contempo assai gravoso, di realizzare le infrastrutture<sup>58</sup> destinate alle comunità che insistono su quelle stesse aree con riferimento alle quali si sperimenta l'urbanistica consensuale.

---

<sup>54</sup> Generale è il carattere della funzione di pianificazione urbanistica e territoriale, di pari passo con gli obiettivi di interesse generale cui essa è preordinata: sul punto, cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino 2010, spec. 315 ss.

<sup>55</sup> Come rilevava già M. COSTANTINO, *L'ipotesi*, in ID. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano 1978, spec. 26, le amministrazioni territoriali rappresentano i luoghi nei quali deve realizzarsi siffatta mediazione tra interessi pubblici e privati, non necessariamente i soggetti investiti univocamente ed esclusivamente del compito di individuare ed attuare le attività e opere corrispondenti all'interesse pubblico generale.

<sup>56</sup> Cfr. F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, in *Ius Publicum*, 1, 2012, 2.

<sup>57</sup> Ordinariamente attuati, ad es., per il tramite del ricorso alle convenzioni di lottizzazione.

<sup>58</sup> Il legame sussistente, da un lato, tra funzione urbanistica generalmente espletata attraverso il ricorso a forme di pianificazione e, dall'altro, lavori pubblici, è stato studiato a più riprese anche rispetto alla disciplina speciale della programmazione negoziata. In relazione a siffatto legame, v. ad es. F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Ist. fed.*, 2, 1999, 283 ss. Sul legame tra governo del territorio e interessi differenziati, anche nei

Evidentemente l'esigenza di contemperamento tra interessi sopra menzionata procede di pari passo con quella tesa ad evitare l'insorgenza di controversie tra le parti: infatti, proprio nel governo del territorio è dato ravvisare la compresenza di implicanze e interrelazioni ulteriori rispetto a quelle direttamente connesse alle scelte pubbliche circa le opzioni urbanistiche che le amministrazioni sono chiamate a svolgere rispetto alle aree singolarmente considerate, il più delle volte legate ad interessi superindividuali<sup>59</sup>. Sicché tale perplessità degli interessi e delle correlative situazioni soggettive che trascendono le parti della negoziazione depone a favore della sempre più spiccata sperimentazione del consenso tra la parte pubblica e la controparte privata, in una logica di *semplificazione procedimentale e prevenzione del conflitto*, anche rispetto a decisioni che, in seguito, costituiranno oggetto di provvedimenti amministrativi a contenuto generale e carattere pianificatorio, fondate proprio sul presupposto della negoziabilità di siffatti interessi e, in definitiva, delle scelte di opportunità dell'amministrazione suscettibili di incidere su di essi<sup>60</sup>.

Tale evenienza, che costituisce una delle invarianti del governo del territorio – accolta anche dal dettato normativo – e che conduce ormai a qualificare gli accordi come strumenti tradizionali nell'attività di governo dello stesso, si trova in misura sempre maggiore a relazionarsi – divenendone, a sua volta, oggetto di disciplina – con le discipline legislative regionali in materia urbanistica le quali, come si è detto, parimenti risultano sempre più sensibili ai concetti di riduzione di consumo del suolo, riuso, riqualificazione e – in ultimo – rigenerazione urbana. Si tratta in effetti, come si è detto, di concetti tra loro contigui benché non del tutto sovrapponibili, che pure vengono a compenetrarsi tra loro nelle discipline urbanistiche regionali, con ciò stimolando *ipso facto* l'esigenza di confronto e mediazione ermeneutica con istituti tradizionalmente espressione

---

confronti ad alcune tipologie di raccordo tra essi v., altresì, F. PELLIZZER, *Vecchi problemi e nuovi strumenti operativi nel rapporto tra urbanistica e opere pubbliche*, in *Le Regioni*, 4, 1996, 647 ss.

<sup>59</sup> Sennonché, accanto ai richiamati interessi pubblici legati all'ambiente, al paesaggio, alle infrastrutture, ai servizi pubblici ed alla prevenzione del dissesto idrogeologico, comunque di natura territoriale, converge in tale rappresentazione della complessità intrinseca alla funziona di governo del territorio anche l'interesse pubblico primario, di derivazione comunitaria, alla tutela della concorrenza.

<sup>60</sup> Del resto, in relazione ai vari interessi convergenti sul possibile uso dei suoli, il ricorso ad attività di tenore provvedimentale e talora anche ablatorio è stato, nel tempo, fonte di legislazioni vincolistiche e torsione della proprietà alle esigenze di pubblica utilità, nel quadro di un modello di amministrazione tradizionale e di matrice prettamente autoritativa che si contrappone al modello "consensuale" in esame: a tal proposito, v. ad es. U. POTOTSCHNIG (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Vicenza 1967, oppure F.C. RAMPULLA, A. ROBECCI MAJNARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano 1981.

del diritto del governo del territorio, dai moduli funzionali della pianificazione urbanistica alle forme dell'urbanistica consensuale.

Senonché è proprio quest'ultima dimensione, cioè quella degli accordi urbanistici, a destare un certo interesse nell'interprete, soprattutto alla luce di alcune ultime legislazioni regionali<sup>61</sup> che pare vadano nel senso di valorizzarne ulteriormente il ruolo in termini sostanziali, anche a fini di pianificazione. Quanto sopra sia nell'ottica di una ulteriore sottolineatura della complementarità tra pubblico e privato e dell'ordinato rapportarsi tra le due sfere<sup>62</sup> che, sebbene nella costante rappresentata dalla dominanza di quella pubblicistica, comunque possono integrarsi armoniosamente nell'esplicarsi rispettivi compiti, anche (se non soprattutto) in materia urbanistica, sia – pare di poter dire – di pari passo con il sempre maggiore rilievo che alla rigenerazione dei territori viene riconosciuto nella definizione delle prassi e delle procedure che presidono all'“uso accettabile”<sup>63</sup> del territorio.

---

<sup>61</sup> Ci si riferisce *in primis* alla legge regionale 24/2017 dell'Emilia-Romagna, ma tale prospettiva si rinviene anche altrove.

<sup>62</sup> M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 597 ss., spec. 600.

<sup>63</sup> Felice espressione di M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, *op. cit.*, 597 ss., spec. 599, il quale qualifica in questi termini l'approdo di un percorso che muove proprio dalla pianificazione territoriale per addivenire infine, con specifico riferimento alla L.r. 24/2017 dell'Emilia-Romagna, al riconoscimento dei valori del riuso, della rigenerazione urbana, della sostenibilità ambientale come espressione della qualità dell'uso del territorio.

## 2. Amministrazione per accordi e governo del territorio

### 2.1 Gli accordi tra amministrazioni e privati come modello dell'urbanistica consensuale

Si è detto in precedenza di come gli accordi amministrativi siano divenuti, nel corso del tempo, strumento di governo del territorio e di come si assista alla tendenza a riconoscere un sempre maggiore rilievo di alcune tipologie di accordo anche rispetto alle forme di pianificazione nell'ambito della materia urbanistica (in senso lato).

Le determinanti della differenziazione funzionale<sup>1</sup> negli strumenti dell'urbanistica consensuale riescono in parte legate alle opzioni normative da cui muovono tali accordi, in altra parte al diverso atteggiarsi ed alla distinta correlazione di volta in volta individuabile tra gli interessi pubblici coinvolti – ad esempio in quanto di stretta derivazione urbanistica oppure perché sostanzialmente differenziati<sup>2</sup> ed altrimenti qualificati rispetto a questi ultimi – nonché

---

<sup>1</sup> In particolare F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 135, parla, a tal proposito di “bivalenza funzionale” proprio al fine di sottolineare i distinti casi nei quali tali accordi, da una parte, si collocano entro la pianificazione urbanistica e, dall'altra, riescono espressivi di “[...] altri differenziati interessi di governo del territorio”, ai fini dell'armonizzazione degli interessi di derivazione pubblica e privata, nonché dei bisogni della collettività.

<sup>2</sup> Del resto, è stato constatato in tempi non sospetti come la funzione urbanistica – e con essa quella di pianificazione generale – risulti suscettibile di estensione laddove non emergono interessi pubblici ad incidenza territoriale che abbiano carattere di specialità o differenziazione, la cui cura e tutela è disciplinata dalla legge in modo da prevalere sulle scelte assunte dal governo regionale e locale nell'ambito delle sue competenze in tema di urbanistica: sul punto cfr. autorevolmente V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, 386 ss. Più di recente, v. quantomeno P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra di-*

alla plausibile connotazione della componente proprietaria<sup>3</sup> delle aree interessate in termini di proprietà fondiaria o imprenditoriale<sup>4</sup>, alle forme di perequazione applicabili al caso concreto<sup>5</sup> – plasmate sull'esigenza del perseguimento della finalità premiale, compensativa o concertativa dei diritti edificatori correlati<sup>6</sup> – anche in funzione delle opzioni desumibili dalle leggi regionali di settore<sup>7</sup>, nonché alle differenze in termini di capacità amministrativa, assetto organico e legittimazione politico-istituzionale delle amministrazioni territoriali che si fanno parti di tale attività<sup>8</sup>.

---

*stinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2010, 93 ss.; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., 51 ss.

<sup>3</sup> Cfr. sul punto, diffusamente S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova 2008, *passim*, il quale qualifica a tal fine la c.d. “proprietà-impresa incentivata”.

<sup>4</sup> Sul punto, v. ad es. A. CHERICHETTI, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2002, 281 ss., spec. 287.

<sup>5</sup> Costituisce un dato acquisito il fatto che esistano forme diverse di perequazione nel quadro dei piani regolatori, tra le quali divengono maggiormente rilevanti quelle afferenti alla c.d. *perequazione urbanistica di comparto*, che consente agli aventi titolo degli immobili riuniti in un unico comparto edificatorio di accordarsi in merito alla concentrazione di volumetrie nell'area con lo scopo di perseguire una proporzionata ripartizione di vantaggi e svantaggi, e la c.d. *perequazione urbanistica generalizzata*, incentrata sull'uniformità nell'intero territorio comunale dell'indice di edificabilità.

<sup>6</sup> Su cui v., nelle varie accezioni summenzionate, A. BARTOLINI, A. MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori*, Napoli 2009, nonché E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2010, 104 ss.; P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2005, 169 ss.

<sup>7</sup> Pressoché tutte le leggi regionali, del resto, informano la disciplina della perequazione al fatto che essa avvenga tenendo in debito conto lo stato di fatto e di diritto nei quali si trovano i terreni interessati, al fatto che essa sia anzitutto l'esito della negoziazione dei soggetti proprietari degli immobili con il Comune giusto il perfezionamento di convenzioni *ad hoc* nonché, infine, che i Comuni possano scegliere discrezionalmente se operare nel quadro della perequazione generalizzata, di comparto, mista oppure con tecniche alternative opportunamente temperate tra loro. Anche la giurisprudenza amministrativa ha, infine, affermato la legittimità del principio perequativo, come risulta da alcuni importanti arresti, tra i quali v. ad es. Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; Tar Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002, n. 670; Tar Lombardia, Brescia, 20 ottobre 2005, n. 1043; Tar Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504; Tar Lombardia, Milano, 17 settembre 2009, n. 4671; Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 216; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4545.

<sup>8</sup> Infatti una delle varianti da considerare attiene alla debolezza più o meno spiccata dell'amministrazione precedente, soprattutto all'esito delle innovazioni, assai dibattute in dottrina, riconducibili alla riforma territoriale di cui alla legge 56/2014. Si pensi alla



Ad ogni modo, costituisce un dato inconfutabile che la qualificazione degli accordi urbanistici – dovendosi intendere tale espressione in senso ampio – abbia risentito delle incertezze delle stesse posizioni dottrinali<sup>9</sup> e giurisprudenziali che storicamente hanno avuto modo di affermarsi molto prima dell'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo<sup>10</sup> in relazione alla contrapposizione tra “contratto di diritto pubblico” e convenzioni pubblicistiche<sup>11</sup>.

Senonché, la premessa di qualsiasi possibile qualificazione muove necessariamente dalla funzione assunta da tali accordi, i quali generalmente concorrono all'esercizio di un potere amministrativo (altamente discrezionale) di pianificazione, talora integrando la scelta pianificatoria, talaltra definendola *tout court*: la disciplina pattizia di rilievo urbanistico-territoriale, in altri termini, implica comunque l'esercizio di un potere, in certi casi – segnatamente, negli accordi “complessi” – ancor più evidente, che rende difficilmente accettabile l'ipotesi di prospettare la negoziabilità di causa e oggetto dell'accordo.

Proprio tale premessa conduce a ritenere che, al di là delle prospettazioni contrattualistiche ancora oggi presenti in dottrina e pur autorevolmente

---

differenza, sul fronte della pianificazione, che è possibile constatare tra dimensione provinciale e metropolitana; o ancora, si pensi a come la funzione urbanistica viene ad essere esercitata nel quadro delle amministrazioni di prossimità, specialmente nel raffronto tra Comuni di grandi dimensioni e piccoli o piccolissimi Comuni, oppure, ancora, in Comuni ubicati in zone di svantaggio o aree interne o montane. Sul punto cfr., per una rassegna interdisciplinare, se si vuole G.C. RICCIARDI, A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino 2018.

<sup>9</sup> Per una descrizione degli orientamenti assunti in dottrina con riferimento alla costruzione dogmatica del contratto di diritto pubblico, talune intese a ricondurre il negozio all'ambito del diritto pubblico, talaltre volte a valorizzare l'autonomia contrattuale delle parti nella logica di limitare la componente pubblicistica legata all'unilateralità dell'esercizio del potere, v. autorevolmente G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino 2003, spec. 10 ss.

<sup>10</sup> Anzi, come rileva M.A. QUAGLIA, *Le convenzioni urbanistiche e l'evidenza pubblica*, in V. ROPPO, A.M. BENEDETTI (a cura di), *Trattato dei contratti, II. Cessione e uso dei beni*, Milano 2014, spec. 1480 ss., l'evoluzione dell'interpretazione di molti caratteri degli istituti dell'urbanistica consensuale, *in primis* gli stessi limiti ed assetto di interessi delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 1150/1942, pare abbiano ispirato molte soluzioni in seguito assunte a bagaglio generale dell'attività delle amministrazioni in seguito all'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo.

<sup>11</sup> Cfr. B. ARGOLAS, B.G. MATTARELLA, *Attività amministrativa e moduli convenzionali*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione, I*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino 2007, 73 ss., nonché i cenni presenti in C. FRANCHINI, *I contratti della pubblica amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato*, ivi, 53 ss.

espresse<sup>12</sup>, paia maggiormente convincente l'ascrizione, almeno tendenziale, di siffatti accordi urbanistici alla più ampia categoria delle convenzioni pubblicistiche e/o degli accordi pubblicistici<sup>13</sup>, in quanto espressivi della c.d. "attività amministrativa di diritto privato" posta in essere dai pubblici poteri.

Peraltro, dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990, tali fattispecie rinvengono nel modello degli accordi procedurali di cui all'art. 11 una più chiara riconduzione e delimitazione tassonomica<sup>14</sup>, meglio rispondente ai profili

---

<sup>12</sup> In questi termini v., ad es., anche dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990 in particolare G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano 1996, spec. 317 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino 1997; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino 2001.

<sup>13</sup> Autorevole dottrina, prima e dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990, ha avuto modo di sostenere con molteplici argomenti la bontà di tale qualificazione (di tenore pubblicistico), anche a carattere procedimentale.

In questi termini, pur nella varietà delle voci e degli accenti, cfr. prima della legge generale sul procedimento amministrativo, ad es., già A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 465 ss., edito anche in volume nello stesso anno; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano 1984; A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma 1988.

In seguito, preso atto della novella legislativa introdotta con la legge 241/1990, cfr. E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano 1992; E. BRUTI LIBERATI, *Accordi amministrativi*, in *Enc. Dir., Agg.*, V, Milano 2001, 2 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit.; G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna 2004, 1635 ss.; M. RENNA, *Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1, 2010, 1 ss.; A. MALTONI, *Considerazioni in tema di attività procedurali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 1, 2011, 97 ss.; F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 131 ss. Ma per tutti, soprattutto, cfr. la ricostruzione riproposta nelle varie edizioni dell'opera, riconducibile a F.G. COCA, *Gli accordi*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino 2021, 357 ss.

<sup>14</sup> Non sembra invece conferente il richiamo ad una capacità generale di diritto privato in capo all'amministrazione, la quale non può ritenersi per ciò solamente sciolta dai vincoli funzionali ad essa intestati, come rileva infatti G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale*, cit., spec. 285 ss. e 293 ss. Al contrario, sottolinea opportunamente G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit., spec. 79 ss., come il richiamo in chiave integrativa ai "[...] principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili" e, aggiungiamo noi in modo lapalissiano, l'esigenza di motivazione di cui all'art. 11, comma 3, della legge 241/1990, assecondi la prospettata ambientazione pubblicistica di tali accordi.

inerenti elementi essenziali e funzione degli stessi<sup>15</sup>, che sul fronte dei principi generali si svolgono costantemente sul crinale del rapporto tra discrezionalità nell'esercizio del potere amministrativo da parte dell'amministrazione ed autonomia correlata al regime pattizio che investe il rapporto di matrice convenzionale<sup>16</sup>. Sicché, la collocazione procedimentale riesce giustificata sia dal diritto positivo, sia dalla posizione "rigoristica" cui aderisce autorevole dottrina<sup>17</sup> e dalla quale è possibile muovere onde qualificare in tali termini, giusta l'inerenza a beni e/o interessi a rilevanza collettiva esprimibile nel vincolo di scopo connesso alla funzione, tanto gli accordi (integrativi) endoprocedimentali, quanto gli accordi sostitutivi del provvedimento<sup>18</sup>.

Del resto, ferme restando le distinte posizioni ermeneutiche suesposte, il contributo del formante giurisprudenziale ha confermato la riconduzione degli accordi urbanistici all'alveo degli accordi procedimentali *ex art. 11* della legge 241/1990, come peraltro corroborato anche dall'assegnazione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle relative controversie, quale corollario della presenza dell'uso del potere amministrativo nel quadro di siffatti moduli convenzionali<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Cioè, in altre parole, al legame sussistente con il principio di legalità.

<sup>16</sup> Sul punto v. di recente F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in P. PERLINGIERI (diretto da), *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del notariato*, IV, 14, Napoli 2019, 159 ss., spec. 161-162, ove si afferma che "[...] con l'entrata in vigore della legge 241/1990 [...] il relativo art. 11 ha fornito la base sistematica e concettuale per inquadrare il fenomeno della c.d. urbanistica contrattata. [...] L'entrata in vigore dell'art. 11 legge 241/1990 ha dunque conferito solidità sistematica alla negoziazione delle scelte pubbliche in materia urbanistica". All'indomani dell'entrata in vigore della legge 241/1990, un interessante convegno aveva segnato il dibattito tra dottrina giusprivatistica e giuspubblicistica i cui atti sono stati raccolti in G. BARBAGALLO, E. FOLLIERI, G. VETTORI (a cura di), *Gli accordi fra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli 1995.

<sup>17</sup> Il riferimento corre, chiaramente, a F.G. COCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 441 ss., nonché, come si è poc'anzi detto, F.G. COCA, *Gli accordi*, cit., *passim*.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 134, il quale fa derivare dall'ambientazione procedimentale le correlate conseguenze in merito "[...] al rilievo della formazione plurifasica della volontà dell'amministrazione dedotta nel regolamento pattizio (specie in termini di funzione concretamente esercitata e quindi di incidenza del c.d. 'vincolo di scopo'), ma anche [...] il relativo 'regime giuridico' desumibile proprio dalla suddetta norma".

<sup>19</sup> Cfr., *ex multis*, ad es., la giurisprudenza già piuttosto risalente riconducibile a Cass. civ., S.U., 16 luglio 2008, n. 19494; Cass. Civ., S.U., 22 dicembre 2009, n. 26972; Cons. Stato, IV, 2 marzo 2011, n. 1339; Cass. civ., S.U., 5 maggio 2011, n. 9843; Cons. Stato, sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5711. Sulla vincolatività degli impegni ivi contemplati, cfr. anche Cons. Stato, IV, 22 gennaio 2013, 351; Tar Emilia Romagna, 20 aprile 2016, n. 137; Tar Sicilia, 5 giugno 2017, n. 1293.

Fermo restando quanto si è detto, come è facilmente desumibile non tutti gli accordi urbanistici integrano un'eguale prospettazione del temperamento degli interessi nella loro relazione con il potere pubblico, vale a dire del rapporto binario tra discrezionalità del potere ed autonomia nella ricomposizione dell'assetto di interessi in via (almeno parzialmente) consensuale.

Infatti, è ben vero che nella maggior parte dei casi in siffatti accordi coesiste un'esplicitazione del potere per il tramite dell'esercizio della funzione pianificatoria – ancorché definita in via consensuale in luogo dell'ordinario incedere procedimentale definito in via autoritativo-provvedimentale – con il contributo alla formazione della volontà sottesa all'accordo da parte del privato: sicché, come è stato osservato<sup>20</sup>, tale prospettazione implica la sottensione all'accordo di un concorso di volontà nel quale quella privata assurge a componente costitutiva e strutturale della volontà pubblica<sup>21</sup>.

D'altra parte, però, tale funzione di pianificazione viene meno nel caso di perfezionamento di *pacta* caratterizzati da un contenuto esclusivamente esecutivo di scelte pianificatorie già compiute, sicché in questi casi, almeno in astratto, verrebbe meno anche l'ambientazione procedimentale che generalmente assiste – *rectius*, accoglie – gli accordi urbanistici. In tali casi, infatti, la dimensione “esecutiva” connaturata alle tradizionali convenzioni urbanistiche, risultando conformativa di scelte attuative<sup>22</sup>, sembra offrire maggiore rilevanza all'impegno bilaterale, offrendo la percezione di un potere pubblico solamente potenziale<sup>23</sup>.

Tuttavia, una soluzione “mediana”<sup>24</sup> e non divisiva del problema, non può non tenere in conto che, volendo ricostruire in modo unitario gli accordi nel governo del territorio, non ci si possa esimere dal considerare la perdurante presenza, ancorché esplicitata secondo forme e contenuti “a geometria variabile”, almeno a monte, di un potere e, soprattutto, di interessi primari che sfug-

---

<sup>20</sup> Così v. F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, cit., 5.

<sup>21</sup> Cfr. F. PELLIZZER, *op. ult. cit.*, 5. Del resto, come ha avuto modo di precisare M. NIGRO, *Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati. Problemi generali*, in M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, cit., spec. 45 ss., il potere pubblico non rappresenta di per sé un fattore astratto ma, al contrario, si estrinseca in funzione della concreta interazione con i destinatari dei suoi effetti.

<sup>22</sup> Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., *passim*, spec. 197.

<sup>23</sup> Potere che comunque, vale la pena di sottolinearlo, esiste e deve essere considerato nella qualificazione.

<sup>24</sup> Sembra proprio questa la collocazione entro cui posizionare il pensiero di F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, cit., *passim*.

gono al regolamento meramente contrattuale in quanto inerenti opzioni che trascendono le parti dedotte nel medesimo regolamento<sup>25</sup>. Sicché anche le convenzioni urbanistiche ben possono essere ricondotte agli accordi *ex art. 11* della legge 241/1990, benché *sub specie* di accordi sostitutivi del provvedimento finale<sup>26</sup>, frangente, quest'ultimo, che non esclude del tutto la pertinenza agli accordi urbanistici anche di principi mutuati dal diritto (privato) comune.

Peraltro, fermo restando quanto detto, al di là della tendenziale unicità della categoria, riesce ben possibile individuare differenze sostanziali tali da coinvolgere sia la qualificazione, sia i principi di regime giuridico nel dettaglio applicabili.

Infatti, come si è parzialmente anticipato, con la locuzione “accordi urbanistici” si tende ad indentificare, da un lato, le *convenzioni urbanistiche accessive a piani (elo programmi) attuativi*<sup>27</sup>, le quali altro non constano che di moduli convenzionali propedeutici alla specificazione di scelte pubbliche operate nell'esercizio della funzione pianificatoria, nei quali il perfezionamento della convenzione – come accade, ad esempio, a quelle di lottizzazione di cui

---

<sup>25</sup> Cfr. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 143-144, ove l'autore esprime la dicotomia tra le due fattispecie di intervento del pubblico potere negli accordi, sottolineando che l'interesse privato concorra “[...] a garantire il soddisfacimento degli interessi pubblici (urbanistici e differenziati) conformanti la scelta pianificatoria, ma senza codefinirli. Lo stesso interesse privato, al contrario, si armonizza con gli interessi della Pubblica Amministrazione come in qualsiasi rapporto contrattuale tra privati relativamente all'assetto strettamente attuativo delle scelte. Tanto che, ove l'amministrazione intendesse procedere senza accordo potrebbe comunque farlo tramite un normale atto di pianificazione. [...] In sintesi, il dato centrale, da cui non è possibile discostarsi, è rappresentato dalla presenza in tutte le convenzioni ed accordi urbanistici di un *quid pluris* [...] rispetto agli ordinari rapporti contrattuali dell'amministrazione”.

<sup>26</sup> Del resto, ai sensi dell'art. 11, comma 4 *bis*, si sancisce che “[...] in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento”, frangente che fa salvo l'esercizio formale del potere di matrice provvedimentale. In argomento, v. F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova 1998.

In questi termini pare si stia muovendo anche la giurisprudenza, la quale tende a qualificarli con sempre maggiore frequenza quali accordi sostitutivi: sul punto, cfr., *ex plurimis*, ad es. Cass., S.U., 5 ottobre 2016, n. 19914; Cass., 17 aprile 2009, n. 9151 e, più di recente anche Cass., 10 aprile 2018, n. 8798; Cons. Stato, IV, 8 luglio 2013, n. 3597; Cons. Stato, IV, 28 gennaio 2011, n. 693; e per quanto attiene alla giurisprudenza di primo grado, ad es. Tar Calabria, 13 aprile 2018, n. 869.

<sup>27</sup> In argomento v., anzitutto, V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna 1979.

all'art. 28 della legge 1150/1942<sup>28</sup> che ne rappresentano la tipologia negoziale più risalente – a sua volta può essere suscettibile di condizionare<sup>29</sup> l'efficacia del piano attuativo; dall'altro lato, sono certamente qualificabili in termini di accordi urbanistici gli *accordi tra amministrazioni e privati* che concorrono alle scelte urbanistiche in quanto stipulati *nell'ambito di procedimenti pianificatori*, nonché *gli accordi plurifunzionali attuativi di piani e programmi* connotati in termini di specialità<sup>30</sup>, come accade per gli accordi inseriti in procedimenti di pianificazione funzionali ad accordi perequativi oppure per gli accordi propeedeutici alla realizzazione di piani e programmi settoriali<sup>31</sup>; costituiscono, infine, una variazione sul tema del rapporto pubblico-privato, gli *accordi tra amministrazioni strumentali alla pianificazione*<sup>32</sup> o finalizzati alla realizzazione di interventi pubblici con riflessi sulla pianificazione urbanistica – ove la partecipazione di soggetti privati portatori di interessi ha carattere successivo o secondario, ma coesistente al soddisfacimento di interessi pubblici primari delle amministrazioni coinvolte – inquadrabili nel *genus* dell'art. 15 della legge 241/1990, nella variante tipologica dell'accordo di programma di cui all'art. 34 del D.Lgs. 267/2000<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Infatti il modello su cui viene plasmato il regime giuridico delle convenzioni urbanistiche è sostanzialmente costituito dalle *convenzioni di lottizzazione* disciplinate dall'art. 28 della legge 1150/1942. Sul punto v., ad es., A. VENTURI, *Artt. 13-30*, cit., 183 ss., spec. 195 ss.; M.A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, cit., 646 ss.

<sup>29</sup> Almeno questo è quanto accade di norma, giusta la definizione nella convenzione urbanistica dei profili attuativi delle scelte pianificatorie dell'amministrazione insieme con gli impegni assunti dai privati chiamati all'attuazione.

<sup>30</sup> Si tratta, nella prospettazione di F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 140, di accordi complessi caratterizzati dal fatto di essere perfezionati dalle amministrazioni onde presidiare funzioni riconnesse a una moltitudine di interessi differenziati rispetto all'esercizio *strictu sensu* della pianificazione.

<sup>31</sup> Sarebbero da ricondurre a tale fattispecie, ad es., i piani di recupero di cui agli artt. 28 e 30 della legge 457/1978, i programmi integrati di intervento e i programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 16 della legge 179/1992, nonché i contratti di quartiere, i programmi innovativi in ambito urbano, i programmi di riabilitazione urbana e i programmi di riqualificazione e recupero urbano.

<sup>32</sup> In tale categoria rientrano gli accordi di tenore organizzativo-procedimentale contemplati nelle leggi regionali all'interno della disciplina circa la formazione dei piani.

<sup>33</sup> In materia di accordi di programma, cfr. ad es. E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova 1993; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino 1993, 543 ss.; G. GRECO, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *AA.VV., I rapporti tra cittadini e istituzioni nelle recenti leggi di riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano 1992; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, cit.; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello*,

Se come anticipato, le tre macro-tipologie di accordi urbanistici sommariamente enunciate riescono tra loro non fungibili e, comunque, intrinsecamente caratterizzate l'una rispetto all'altra – pur nel contesto dell'unitarietà richiamata<sup>34</sup> – prima di comprendere l'atteggiarsi della disciplina afferente agli accordi nel quadro delle normative regionali in tema di rigenerazione urbana e consumo di suolo, sembra utile comprendere quali siano i principi di regime giuridico reggenti ciascuna delle tre fattispecie considerate in via generale, al fine anche di apprezzarne eventuali variazioni tipologiche nell'ambito delle legislazioni urbanistiche regionali comparate.

## 2.2 Le convenzioni urbanistiche

Si è detto che il c.d. modello paradigmatico<sup>35</sup> delle convenzioni urbanistiche è rappresentato *ex lege*, anzitutto, dalla disciplina delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 1150/1942, come in seguito interpolata e modificata da svariati interventi normativi, primo su tutti quello risalente alla legge 765/1967.

Nella prospettazione inferibile dalla legge 1150/1942, il frazionamento del territorio in porzioni distinte e individuali (cioè i lotti) funzionalmente destinate a finalità oggetto di coordinamento nell'ambito della lottizzazione avviene in un momento successivo, anche da un punto di vista logico-giuridico, rispetto all'adozione del piano regolatore generale – che incorpora ed esprime le scelte assunte nell'esplicarsi del rapporto tra politica e amministrazione in ordine al governo del territorio – costituendo attuazione concreta di quelle scelte<sup>36</sup>: attuazione che può essere demandata alla formazione del consenso mediante accordi

---

*impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, 395 ss.

<sup>34</sup> Contesto in ragione del quale molte delle considerazioni svolte per le convenzioni urbanistiche possono ritenersi estensibili anche alle altre tipologie di accordi.

<sup>35</sup> Peraltro, che non vi sia analogia fra le due categorie, le quali invece devono essere correttamente collocate in un rapporto di genere e specie è dimostrato da quanto affermato da Cass. civ., 25 luglio 2016, n. 15340, laddove si afferma che mentre “[...] *la convenzione di lottizzazione rileva come strumento urbanistico (sebbene di rango inferiore e appunto convenzionale), volto a suddividere il terreno in lotti fabbricabili e ad assicurare la conciliazione dell'interesse dei singoli privati lottizzanti con quello più generale di un corretto assetto urbanistico del territorio; [...] viceversa, la convenzione urbanistica è un mero contratto a oggetto pubblico, in cui la p.a., in cambio dell'autorizzazione a realizzare un progetto proposto dal privato, richiede la realizzazione di opere che, secondo usuale prassi urbanistica, non sarebbero di sua competenza*”. *Contra*, per una qualificazione in termini inversi del rapporto, v. ad es. Tar Toscana, 25 giugno 2015, n. 980.

<sup>36</sup> Quanto sopra con la conseguenza che la pretesa “contrattualità” del vincolo, nelle convenzioni di lottizzazione, tendenzialmente attiene agli aspetti riguardanti gli impegni di natura patrimoniale afferenti rispettivamente l'intervento edilizio o l'esecuzione di

tra l'amministrazione – generalmente del governo locale e, frequentemente, comunale – competente ed i privati proprietari delle aree oggetto di lottizzazione o, comunque, interessate dalla conformazione dispiegata dal piano.

Infatti, il consenso tra parte pubblica e privata viene a formarsi e concretizzarsi nella convenzione a fronte dell'impegno reciproco, rispettivamente, da un lato ad emanare i provvedimenti a carattere concessorio o autorizzatorio di pertinenza dell'amministrazione riconoscendo uno sgravio dei contributi a favore della controparte privata<sup>37</sup> e, dall'altro, alla correlativa prestazione duplice o binaria, rappresentata dalla realizzazione ad opera del privato – o dei soggetti attuatori privati che realizzano le dotazioni infrastrutturali per suo conto<sup>38</sup> – delle opere di urbanizzazione<sup>39</sup> primaria e secondaria, nonché dal trasferimento del diritto di proprietà afferente al terreno oggetto della convenzione, in favore dell'amministrazione e la conseguenziale trascrizione della stessa nei pubblici registri<sup>40</sup>.

Ciò detto, volendo estendere la trattazione oltre il modello delle convenzioni di lottizzazione, pur partendo da esso, possiamo affermare che il regime giuridico che assiste le convenzioni urbanistiche<sup>41</sup> poggia sulla qualificazione delle medesime in termini di accordi sostitutivi necessari<sup>42</sup>, in quanto tali non

---

opere pubbliche, non già il criterio urbanistico ordinatore che pertiene al contesto nel quale esso viene a collocarsi, ancorché complesso e multiforme, dedotto in convenzione.

<sup>37</sup> Infatti, nel quadro delle opere realizzate “a scomputo” la pubblica amministrazione si impegna ad emettere i correlativi provvedimenti accordando al privato uno sgravio *ad hoc* sul versamento dei correlativi contributi concessori. Sul punto v. utilmente F. DALLARI, *Le opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino 2011, 415 ss.; M.A. QUAGLIA, *Convenzioni urbanistiche e lavori pubblici*, Torino 2009, spec. 24 ss.

<sup>38</sup> Così M.A. QUAGLIA, *Le convenzioni urbanistiche e l'evidenza pubblica*, cit., spec. 1482 ss., ove si specifica come sovente il presupposto dell'operazione preordinata al perfezionamento della convenzione di lottizzazione risieda nella proposta di trasformazione del territorio riconducibile alla parte privata. Egualmente, cfr. V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, cit., spec. 78 ss.

<sup>39</sup> In materia v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'esecuzione delle opere di urbanizzazione tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1364 ss., il quale ribadisce come la proposta di assetto territoriale venga il più delle volte avanzata dagli stessi privati e, in seguito, accettata dall'amministrazione.

<sup>40</sup> Da ciò ne consegue la correlata conoscibilità generalizzata ed opponibilità *erga omnes*, a completamento della fattispecie legislativamente delineata, come rileva A. TRAVI, *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, cit., 154.

<sup>41</sup> Su cui v., per un primo ragionamento in ordine all'urbanistica consensuale, ad es. M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2010, 279 ss.

<sup>42</sup> Cioè previsti *ex lege* dal legislatore, in quanto espressivi di una modalità di esplicitazione della funzione urbanistica.



alternativi all'azione autoritativa unilaterale dei pubblici poteri<sup>43</sup>. È questa, infatti, l'impostazione dottrinale maggioritaria<sup>44</sup>, sostanzialmente confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa<sup>45</sup>, come del resto appare ragionevole specialmente alla luce del dato normativo inferibile dalla legge 1150/1942, poi confermato dalla codificazione del suddetto schema procedimentale nell'art. 11 della legge 241/1990.

Che si tratti di convenzioni a carattere necessario non inquadrabili entro fattispecie di tenore contrattuale, oltre ad essere con fermezza affermato dalla costante giurisprudenza<sup>46</sup>, è altresì dimostrato dal fatto che il modulo convenzionale alberga e si perfeziona comunque nel contesto di un procedimento amministrativo inteso all'emanazione di un provvedimento individuabile nello specifico mediante accordo, se non addirittura fungibile – e, quindi, sostituibile – con un accordo sostitutivo. Inoltre, vale ad escludere l'ipotesi contrattualistica a favore della costruzione a carattere procedimentale il fatto stesso che siffatto accordo, volto ad individuare il provvedimento oppure a sostituirlo *tout court*, si distingue da altri possibili moduli consensuali per l'“[...] inerenza all'esercizio di una potestà pubblicistica alla quale i soggetti privati concorrono per determinarne il modo e l'esito dell'esercizio”<sup>47</sup>.

Al di là delle implicanze concernenti la problematica della giurisdizione – su cui tale qualificazione ha riflessi assai rilevanti sul fronte della tendenziale riserva al giudice amministrativo di una piena cognizione giustificata dalla presenza e dall'esercizio di un potere autoritativo, ancorché mediante uno schema formalmente incentrato su moduli convenzionali<sup>48</sup> – alcuni interrogativi continuano a

---

<sup>43</sup> E, per conseguenza, possiamo dire nemmeno facoltativi. Come si anticipava, l'oggetto di tali convenzioni non potrebbe che attenersi agli impegni gravanti *ex lege* sul privato chiamato ad attuare e realizzare le opere di urbanizzazione, i correlativi tempi per la “consegna” delle stesse, le implicazioni disciplinari rispetto agli interventi edilizi di dettaglio, nonché eventualmente alcuni elementi premiali legati alle finalità da raggiungersi con siffatte opere.

<sup>44</sup> G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale*, cit., 326-327.

<sup>45</sup> Ma non solo dalla giurisprudenza amministrativa: sul punto, v. ad es., per tutte le pronunce successive della Suprema Corte, Cass., sez. un., 15 dicembre 2000, n. 1262.

<sup>46</sup> Cfr., ad es., Cass., Sez. Un., 30 marzo 2009, n. 7573.

<sup>47</sup> Così, testualmente, v. F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, cit., 6, il quale mutua le parole della menzionata Cass., sez. un., 15 dicembre 2000, n. 1262. Ne deriva, peraltro, la tendenziale correlazione a situazione giuridiche di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.

<sup>48</sup> Infatti, da quanto osservato deriva che potrebbero essere devolute alla giurisdizione del giudice comune le sole controversie aventi ad oggetto richieste di risarcimento del danno riconnesse alla condotta *colpevole* dell'amministrazione che non approvasse un piano particolareggiato che abbia superato tutte le fasi procedimentali, mentre andreb-

porsi in relazione all'oggetto delle convenzioni urbanistiche in ragione della prassi che vede sovente estenderne il profilo oggettivo ben oltre il modello tipizzato<sup>49</sup>.

In tali casi, dunque, occorre valutare la perdurante applicabilità – e in che termini – del regime di cui all'art. 11 della legge 241/1990 nonché, più in generale, rispondere al quesito se nel quadro degli accordi urbanistici procedimentali possa farsi luogo a negoziazione da parte dell'amministrazione anche in relazione ad aspetti eterogeni alla titolarità del potere amministrativo, siccome espressivo di una determinata funzione, e dunque correlati alla titolarità non già di interessi legittimi della controparte, bensì di diritti soggettivi espressivi dell'autonomia (negoziale) privata. La dottrina<sup>50</sup> ha risposto all'interrogativo riconoscendo la perdurante applicabilità dell'art. 11 della legge 241/1990 a fronte di tali fattispecie dal profilo oggettivo complesso in tutti quei casi nei quali non sia dato inferire divieti espressi *ex lege*, benché l'aderenza al modello legislativo ed il contesto procedimentale di svolgimento dell'azione pubblica non possano ritenersi ininfluenti – ed anzi assurgano a parametro di necessaria valutazione<sup>51</sup> – rispetto ad un eventuale giudizio prognostico di adeguatezza, proporzionalità e più in generale di ragionevolezza<sup>52</sup>.

L'ulteriore tematica che merita un opportuno cenno riesce correlata al recesso unilaterale, potestà riconosciuta *ex art.* 11, comma 4, della legge 241/1990 per sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

---

bero ascritte all'ambito di cognizione del giudice amministrativo, ovviamente nel quadro della giurisdizione esclusiva, le ipotesi di mancato perfezionamento della convenzione in tutti quei casi nei quali sia apprezzabile un residuo margine di apprezzamento discrezionale, quand'anche limitato, in capo all'amministrazione procedente. Sul punto, in merito alla riconducibilità alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, cfr. ad es. Cons. Stato, V, 8 ottobre 2008, n. 4952; Cons. Stato, IV, 12 novembre 2009, n. 7057; Cass. civ., S.U., 29 aprile 2009, n. 9952.

<sup>49</sup> Il problema, in altre parole, si pone rispetto all'apposizione nel regolamento convenzionale di obblighi diversi rispetto a quelli individuati dal legislatore o dai piani di carattere generale, ovvero ancora, come dichiarato in seguito, che la negoziazione coinvolga elementi estranei alla titolarità del potere.

<sup>50</sup> Cfr. ad es. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., 159.

<sup>51</sup> Da questo punto di vista non sarà indifferente la valutazione anche della posizione di terzi, ragion per cui a questa dimensione accedono le correlate questioni giuridiche afferenti al necessario rispetto della concorrenza e del principio di non discriminazione, sul presupposto che sia garantita la trasparenza dell'oggetto delle prestazioni e controprestazioni negoziate nell'accordo.

<sup>52</sup> Da valutarsi *ex art.* 1322 ma sempre in relazione all'interesse pubblico perseguito, anche in relazione ai nuovi profili oggetto della negoziazione, ai fini del miglioramento complessivo delle opzioni urbanistiche in concreto dedotte.

Sul punto, la giurisprudenza maggioritaria ha sancito il principio per cui la previa disciplina convenzionale e bilaterale correlata a un atto di pianificazione debba riflettersi sul rinnovato esercizio del medesimo potere amministrativo incidente su situazione soggettive generate dall'affidamento derivante dalla scelta urbanistica convenzionale<sup>53</sup> in termini di particolare aggravio rispetto all'ordinario esplicarsi del potere, in relazione a presupposti, limiti e condizioni della riedizione dello stesso<sup>54</sup>. Nonostante il riconoscimento di tale disciplina aggravata, tuttavia, il recesso unilaterale viene comunque ammesso in via di principio se non altro nella logica di scongiurare l'eventuale cristallizzazione delle scelte urbanistiche<sup>55</sup>, che di per sé contrasterebbe con le finalità stesse e la *ratio* della previsione di esercizio di una funzione amministrativa in materia.

### 2.3 Gli accordi endoprocedimentali a valenza pianificatoria

Nell'alveo degli accordi urbanistici, minori incertezze interpretative<sup>56</sup> possono ravvisarsi con riferimento sia agli accordi preordinati alla pianificazione<sup>57</sup>, sia a quelli strumentali all'attuazione di interventi di interesse collettivo. Infatti rispetto ad entrambe queste categorie di accordi non sussistono dubbi in ordine alla riconducibilità al modello di cui all'art. 11 della legge 241/1990 in ragione della loro qualificazione in termini pubblicistici e procedimentali<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr., in particolare, Cons. Stato, IV, 12 novembre 2009, n. 7057; Cons. Stato, IV, 27 giugno 2008, n. 3255; Cons. Stato, IV, 29 luglio 2008, n. 3766; Cons. Stato, IV, 19 febbraio 2008, n. 534; Cons. Stato, IV, 12 marzo 2009, n. 1477; Tar Piemonte, Torino, I, 20 novembre 2008, n. 2900; Tar Lazio Roma, III, 1 febbraio 2010, n. 1275; Tar Liguria Genova, I, 17 novembre 2011, n. 1575; Tar Emilia Romagna Parma, I, 11 maggio 2011, n. 141.

<sup>54</sup> L'aggravio avrà ad oggetto la ragionevolezza dell'esercizio del potere rispetto ad interessi pubblici differenziati e qualificati, suscettibili di giustificare la riedizione del potere di pianificazione, nonché l'attenzione alle situazioni soggettive già sorte in capo ai privati in relazione all'affidamento serbato rispetto alla scelta pubblica operata nel regolamento pattizio, ferme restando, come è pacifico, le garanzie procedimentali legate alle comunicazioni nei confronti degli stessi privati che avevano preso parte al perfezionamento della convenzione urbanistica.

<sup>55</sup> Cfr. in questi termini già Tar Liguria Genova, I, 11 luglio 2007 n. 1377.

<sup>56</sup> Ovviamente nel senso di escludere l'impostazione contrattualistica.

<sup>57</sup> Sul punto cfr. P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, 177 ss.

<sup>58</sup> Sulla riconducibilità al modello v. G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e Privati*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2008, 449 ss., il quale tuttavia individua anche profili di delicatezza della qualificazione. Sul punto, v. M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2004, 539 ss., e P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino 1995.

In particolare, muovendo dagli accordi funzionali all'approvazione di strumenti pianificatori, la menzionata collocazione all'interno del procedimento amministrativo – da riconoscersi nel rispetto di quanto previsto *ex art.* 13 della legge 241/1990<sup>59</sup> in relazione all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali si sancisce la garanzia strettamente pubblicistica in ragione della quale “[...] *restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*” – implica la consapevolezza del fatto che la disciplina accolta nell'accordo ben possa lasciare all'amministrazione margini di ulteriore apprezzamento e conseguente utilizzo del potere amministrativo<sup>60</sup>, corrispondente alla possibilità che venga ad essere svolta un'ulteriore attività amministrativa residuale a contenuto discrezionale, tale da eliminare *ab initio* la prospettiva dell'integrale applicabilità o applicazione degli istituti civilistici. Infatti, occorre sottolineare il fatto che l'art. 13 della legge 241/1990 – escludendo l'esercizio della negoziazione in riferimento alle attività informate “[...] *alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione*” – richiede che resti in ogni caso intestata saldamente in capo alla pubblica amministrazione la scelta urbanistica di carattere generale<sup>61</sup>.

Ne deriva che l'accordo urbanistico a carattere endoprocedimentale funzionale alla formazione del piano urbanistico strutturale<sup>62</sup> a contenuto generale incorpora l'interesse sia dell'amministrazione pubblica sia, per converso, del privato, funzionalizzato alla consacrazione endogena al procedimento di un'opzione urbanistica che deve essere conseguentemente apprezzata dalla medesima amministrazione procedente nel distinto e successivo passaggio volto alla valutazione – di tutti gli elementi raccolti nel procedimento – propedeutica all'approvazione dello strumento urbanistico generale.

In altri termini, se da un lato l'accordo raccoglie e raccorda tra loro gli interessi delle parti, lasciando margine di utilizzo del potere in capo all'amministrazione, dall'altro tale opzione ermeneutica esclude l'adesione alla teoria della

---

<sup>59</sup> Cfr., ancora, M. MAGRI, *op. ult. cit., passim*.

<sup>60</sup> Cfr. N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1 ss.

<sup>61</sup> Non a caso alcuna dottrina ha avuto modo di sostenere la superabilità del divieto posto, almeno in apparenza, dall'art. 13 della legge 241/1990: in questi termini, v. ad es. M.A. QUAGLIA, *L'urbanistica consensuale*, cit., 628 ss., spec. 640 ss. Alcuno ha anche ritenuto la norma, come formulata, in evidente contrasto con il principio di buona argomentazione, specialmente alla luce del rilievo sempre maggiore che assumerebbe la partecipazione dei privati alle scelte pubbliche in materia di territorio: in questi termini v. ad es. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna 2015, *passim*, spec. 358 ss.

<sup>62</sup> Cfr. M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, cit., 539 ss.

“de-tipizzazione della categoria generale *ex art. 11 della legge 241*”<sup>63</sup> propria dell’urbanistica consensuale o contrattata<sup>64</sup>.

In questa direzione si è mosso anche il giudice amministrativo, il quale ha ribadito come gli strumenti di pianificazione abbiano carattere di tipicità<sup>65</sup> e costituiscano un *numerus clausus*, nonché il fatto che sussista una riserva di funzioni urbanistiche in capo alle amministrazioni, sicché in caso di varianti alla disciplina urbanistica particolareggiata non è ammessa alcuna deroga al modello legale, né sul fronte della causa, né su quello del contenuto<sup>66</sup>.

Ciò detto, un punto di contatto con la dimensione dei contratti pubblici può ravvisarsi, sempre in ragione della complessità di tali accordi endoprocedimentali, nell’integrazione della disciplina pattizia con i principi concorrenziali implicati dalla funzione perequativa ad essi connaturata e dalla caratterizzazione imprenditoriale della compagine privata<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Testualmente, così F. PELLIZZER, *Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, cit., 9.

<sup>64</sup> Deve leggersi in questi termini l’arresto di cui a Cons. Stato, IV, 13 luglio 2010, n. 4545, avente ad oggetto l’ammissibilità di alcune previsioni del p.r.g. del Comune di Roma aventi ad oggetto l’obbligo in capo al privato di aderire a un predefinito strumento attuativo, denominato piano integrato, implicante l’accettazione attraverso lo strumento convenzionale di una molteplicità di misure a carattere perequativo e compensativo ivi precisati, tra le quali la cessione di determinate aree e la corresponsione di un contributo straordinario per opere di urbanizzazione, a fronte dell’esigenza palesata dal privato circa lo sfruttamento delle capacità edificatorie.

<sup>65</sup> Sul concetto v., di recente, E. FERRARI, *Nozione e fondamento costituzionale della tipicità degli atti amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 548 ss.; ma in precedenza v. L. PISCITELLI, *Sulla nozione di tipicità degli atti amministrativi*, Genova 2003; B. CAVALLO, *Procedimento amministrativo ed attività pattizia*, in ID. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipativa e pubblica trasparenza*, Torino 2003, 119 ss.; G. MORBIDELLI, *Impegni e principio di tipicità degli atti amministrativi*, in F. CINTIOLI, F. DONATI (a cura di), *Recenti innovazioni in materia di sanzioni antitrust*, Torino 2008, 57 ss.

<sup>66</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545.

<sup>67</sup> Infatti occorre che non vi sia pregiudizio per le posizioni vantate da terzi, soprattutto allorquando il contenuto dell’accordo possa in potenza rappresentare un bene della vita o una forma di utilità per più soggetti, ragion per cui occorrerà tutelare la concorrenza innestando su tali accordi l’esigenza di prestare attenzione in modo imparziale anche alle esigenze degli operatori economici.

Peraltro, è appena il caso di osservare come, di recente, anche rispetto agli interessi concorrenziali che naturalmente attraversano l’intera disciplina dei contratti pubblici, le pubbliche amministrazioni stiano di recente considerando il rilievo di altri interessi entro la funzione negoziale, laddove esplicita in via contrattuale: a tal proposito, v. per tutti, di recente, in modo approfondito E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli 2021.

## 2.4 (*segue*): gli accordi attuativi di piani e programmi a carattere settoriale (rinvio)

Come si è anticipato *supra*, nel paragrafo precedente, anche per gli accordi attuativi di piani e programmi a carattere settoriale vale la qualificazione in termini pubblicistico-procedimentale.

Nella categoria menzionata rientrano una vasta serie di fattispecie, dai piani di recupero<sup>68</sup> con previsione di convenzioni tra Comune e privati, a svariate tipologie di programmi di riqualificazione urbana<sup>69</sup> che, proprio per questa ragione, saranno ulteriormente trattati in seguito *infra*<sup>70</sup>, nella logica di inquadrarli rispetto al profilo teleologico della rigenerazione.

Sennonché proprio la qualificazione in termini pubblicistici pone alcune questioni giuridiche che vale la pena di anticipare in questa sede. Quanto detto deriva dal fatto che se permane una riserva di pianificazione in capo all'amministrazione, ne consegue che anche le fasi attuative possano essere disciplinate mediante accordi, i quali assumono carattere flessibile e polifunzionale<sup>71</sup> e possono essere perfezionati su iniziativa del privato o della stessa amministrazione allorquando previsti *ex lege*, fermo restando il permanere in via esclusiva, in capo all'amministrazione, della potestà di pianificazione e la necessità che la stipulazione dell'accordo sia preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento<sup>72</sup>.

Detto in altre parole, i menzionati accordi plurifunzionali hanno carattere non necessario, benché risultino di sicuro rilievo affinché possano verificarsi in concreto le condizioni di fattibilità delle scelte pianificatorie generali; talché ne consegue che i privati non possano dolersi del mancato rispetto o dal

---

<sup>68</sup> Cfr. la legge 457/1978, spec. artt. 28 e 30.

<sup>69</sup> Cfr. la legge 179/1992, la quale contemplava, *ex art.* 16, i programmi integrati di intervento aventi scopo di riqualificazione territoriale. Nella medesima categoria possono a buon titolo confluire anche i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio di cui al Decreto 8 ottobre 1998 del Ministero dei lavori pubblici, nonché i programmi innovativi in ambito urbano ed i contratti di quartiere, oppure, ancora, i programmi di riabilitazione urbana disciplinati dalla legge 166/2002. A tali forme di piani e programmi possono giustapporsi anche quelli in materia di programmazione negoziata.

<sup>70</sup> Cfr. *infra*, Parti III e IV, parr. 3 ss.

<sup>71</sup> Per un'ampia esposizione di tali forme di accordi, che autorevole dottrina qualifica come "accordi urbanistici complessi plurifunzionali", cfr. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., spec. 172 ss.

<sup>72</sup> Sul punto, cfr. l'art. 11, comma 4 *bis*, della legge 241/1990. A tal proposito v. le considerazioni di G. SCIULLO, *Profili degli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati*, in *Dir. amm.*, 2007, 805 ss.

recepimento parzialmente difforme dell'assetto di interessi in precedenza concordato attraverso lo strumento consensuale nello strumento pianificatorio, del quale il menzionato accordo si configura come elemento integrativo sostanziale.

Senonché, al pari di quanto si è detto *supra* in relazione agli accordi urbanistici endoprocedimentali, parimenti gli accordi complessi attuativi di piani e programmi settoriali si caratterizzano per il fatto di risultare assoggettati *a fortiori* ai principi concorrenziali tipici dei contratti pubblici, pur a fronte della distinzione sostanziale e funzionale ravvisabile tra la materia degli appalti e quella dell'urbanistica<sup>73</sup>: del resto, in tale tipologia di accordi la funzione urbanistica assume rilievo soltanto indiretto, per certi versi addirittura strumentale rispetto a interessi pubblici settoriali suscettibili di preludere a forme di collaborazione – almeno, si potrebbe dire, in chiave operativa – di matrice pubblico-privata, in linea con la prospettazione di cui all'art. 11 della legge 241/1990. Da ciò deriva l'opzione di giungere a perfezionare accordi tra privati e amministrazione non riconducibili alla sola categoria degli accordi endoprocedimentali funzionali alla pianificazione, ma anche di matrice mista – in quanto recanti caratteri in parte mutuati da forme di partenariato contrattuale<sup>74</sup> – tali da riflettersi sulle modalità di esecuzione delle opere pubbliche o di pubblico interesse richieste<sup>75</sup>, la cui disciplina risulta, almeno per quanto attiene ai principi, informata a quella afferente alla realizzazione di opere di urbanizzazione.

<sup>73</sup> Cfr. diffusamente, in argomento, ad es. F. PELLIZZER, *Le opere di urbanizzazione tra concorrenza e organizzazione del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 59 ss., ove si affronta il tema richiamato, per vero assai complesso, nella logica ricostruttiva di qualificare l'interesse concorrenziale come nuovo interesse differenziato e nella correlativa prospettiva dell'armonizzazione degli interessi entro i procedimenti di programmazione e nella pianificazione territoriale. Più di recente v. anche G. GUZZARDO, *Le deroghe all'evidenza pubblica nelle opere di urbanizzazione realizzate dai privati*, in *Giust.Amm.it*, 4, 2018.

<sup>74</sup> Su cui v. ad es., almeno per il contesto normativo antecedente alla riforma del Codice dei contratti pubblici e con riproponibilità di molte considerazioni anche all'attuale dimensione normativa, G. SANTI, *Il partenariato contrattuale pubblico-privato ed il contratto di concessione. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale ed il baratto amministrativo. Il contraente generale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del codice, degli atti attuativi e dei decreti semplificazione 2020-2021*, Torino 2021, 155 ss.

<sup>75</sup> Il tema ha natura trasversale allo stratificarsi delle legislazioni nel tempo: infatti il rapporto tra opere pubbliche e pianificazione urbanistica riusciva di sicuro interesse già all'indomani del secondo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, come dimostra la disciplina speciale di cui all'art. 81 del decreto presidenziale 616/1977, su cui v., per un raffronto, F.C. RAMPULLA, *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, in *Le Regioni*, 5, 1978, 939 ss. Per un *excursus* storico-giuridico sull'evoluzione funzionale dell'amministrazione dei lavori pubblici, peraltro, anche al

Quanto sopra, con la logica conseguenza del necessario esperimento di procedure ad evidenza pubblica<sup>76</sup> – salvi i casi di deroghe puntuali rientranti nell’ambito di applicazione delimitato da norme del Codice dei contratti<sup>77</sup> – e il conseguente affermarsi del parallelo orientamento giurisprudenziale<sup>78</sup> inteso a garantire piena tutela giudiziale in caso di controversie emergenti sia per le fattispecie relative alla mera esecuzione degli accordi in parola, sia per i casi – coperti, invero, da una sorta di pregiudizialità logico-giuridica rispetto alla fase attuativa – nei quali l’amministrazione si faccia parte di un accordo urbanistico complesso con il privato all’esito del quale non residui alcun margine di discrezionalità ulteriore suscettibile di legittimare la nuova edizione del potere amministrativo, mediante l’applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili *ex art. 11, comma 2, della legge 241/1990*<sup>79</sup>.

---

di là delle interferenze con il tema della pianificazione urbanistica, v. F. PELLIZZER, *Le concessioni di opera pubblica. Caratteri e principi di regime giuridico*, Padova 1990, spec. 9 ss.

<sup>76</sup> Il principio sopra enunciato era già stato espresso anche dai Giudici europei di Lussemburgo, nonché dal nostro Giudice delle leggi nelle pronunce Corte di Giustizia, VI, 12 luglio 2001, in causa C-399/98 e Corte di Giustizia, VI, 21 febbraio 2008, in causa C-412/04, nonché Corte cost., 28 marzo 2006, n. 129.

<sup>77</sup> Cfr. ancora G. GUZZARDO, *Le deroghe all’evidenza pubblica*, cit., *passim*, pur con l’avvertenza di dover attagliare il ragionamento ivi proposto al nuovo codice dei contratti pubblici.

<sup>78</sup> Orientamento che trae origine già da Cons. Stato, IV, 15 maggio 2002, 2363, come poi in seguito riconfermato, ad es., anche da Cons. Stato, V, 19 ottobre 2011, n. 5627.

<sup>79</sup> Naturalmente tale prospettazione assume ulteriore pregio nel quadro delle azioni esperibili innanzi al giudice amministrativo e delle forme di tutela cui il privato può verisimilmente accedere proprio in funzione del pregresso perfezionamento dell’accordo. Infatti, a fronte di un apprezzamento dell’esaurimento di qualsivoglia margine di discrezionalità in capo all’amministrazione, si è riconosciuta da parte del giudice amministrativo una concreta prospettiva soddisfattiva della tutela risarcitoria o di altre forme di tutela – si pensi alle domande di condanna ad un *facere* oppure, più semplicemente, a quelle di condanna al risarcimento del danno per l’inadempimento contrattuale imputabile all’amministrazione – talora anche caducatoria – in tal caso preordinata alla rimozione dell’atto illegittimo, con conseguente richiesta risarcitoria per inadempimento dell’amministrazione parte dell’accordo – mediante l’integrazione del regime pubblicitico che disciplina in via generale l’accordo con altre ipotesi di nullità contrattuale, ivi compresa la nullità originata dall’inesistenza o illiceità sia della causa, sia eventualmente dell’oggetto dell’accordo urbanistico, con applicazione in via integrativa degli artt. 1338 e 1339 c.c., nonché dell’art. 1337 c.c. a fini dimostrativi dell’integrazione di ipotesi di responsabilità precontrattuale a carico dell’amministrazione, per i casi di adozione di un diverso atto rispetto a quello concordato con il modulo convenzionale oppure della mancata emanazione dell’atto pure contemplato nell’accordo.



## 2.5 Gli accordi tra amministrazioni come specificazione del modello generale di cui all'art. 11 della legge 241/1990

Costituisce acquisizione pacificamente accettata che possano rientrare nel novero degli accordi urbanistici non solo quelli implicanti *prima facie* un rapporto consensuale pubblico-privato ma anche quelli perfezionati tra amministrazioni pubbliche<sup>80</sup>, ancorché afferenti alla materia del governo del territorio.

In primo luogo, ci si riferisce a quegli accordi tra pubbliche amministrazioni territoriali che assumono rilievo ed opportuna qualificazione in materia urbanistica in quanto collocati entro procedimenti di pianificazione: e ciò sia allorquando sfocino in una vera e propria co-pianificazione cui concorrono le amministrazioni coinvolte, sia per i casi – invero più frequenti – nei quali l'accordo pubblicistico presieda ad esigenze di raccordo o coordinamento e mera semplificazione procedimentale.

Inoltre, se riescono ascrivibili all'alveo degli accordi urbanistici gli accordi di co-pianificazione, egualmente deve procedersi nella qualificazione degli accordi preordinati alla realizzazione di opere pubbliche che comportino varianti a strumenti urbanistici, questi ultimi sostanzialmente imperniati sullo schema formale dell'accordo di programma<sup>81</sup> disciplinato dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000, come interpretato nelle varie figure<sup>82</sup> – e con diversi *nomina iuris* – riscontrabili nelle legislazioni regionali in materia di governo del territorio ricalcanti il modello cui accede il TUEL.

La natura delle fattispecie menzionate non è fungibile<sup>83</sup> ma presenta il minimo comun denominatore del carattere organizzativo, che riesce senz'altro più evidente negli accordi preordinati alla semplificazione procedimentale di cui al primo tipo rappresentato<sup>84</sup>, laddove nella seconda categoria tale rilievo programmatico-organizzativo riesce in parte sotteso o, si potrebbe, giustapposto

---

<sup>80</sup> Su cui v. A. DE MICHELE, *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in F. MASTRA-GOSTINO, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., 699 ss.

<sup>81</sup> V. sul punto, R. DAMONTE, *L'accordo di programma in generale e i suoi effetti sui procedimenti urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2002, 41 ss. Già prima, cfr. autorevolmente *ex multis* anche R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, cit., *passim*.

<sup>82</sup> Si noterà, infatti, come tale tipologia di accordo risulti trasversale a pressoché tutte le legislazioni urbanistiche regionali, con evidente presenza del modello – per ovvie ragioni storico-ricostruttive – nelle c.d. leggi di “terza generazione”. Sul punto v. *infra*, Parte IV.

<sup>83</sup> La non completa fungibilità o sovrapponibilità, infatti, muove dalla diversa ambientazione e dal contesto teleologico nel quale si situano siffatti accordi urbanistici, che rispondono a logiche non del tutto analoghe.

<sup>84</sup> In questi casi, infatti, le amministrazioni perseguono l'armonizzazione degli interessi ascrivibili ai rispettivi ambiti di attribuzione, sulla base dei principi di leale collaborazione e, se si vuole, anche di sussidiarietà.

alla necessitata definizione e regolamentazione di interventi che coinvolgono anche soggetti privati nella fase di attuazione, ancorché connotati dalla tensione verso il perseguimento dell'interesse pubblico.

Inutile dire che, ancora una volta, le principali questioni giuridiche sono state sollevate in relazione a quest'ultima tipologia di accordi, non fosse altro che per l'esigenza di una loro qualificazione espressa nel quadro della disciplina di cui all'art. 15 della legge 241/1990<sup>85</sup>, che di per sé condurrebbe al *genus* di cui all'art. 11 della medesima legge<sup>86</sup> e, per conseguenza, della corretta iscrizione della posizione dei privati interessati per qualsivoglia ragione alla sottoscrizione dell'accordo di programma che comportino varianti di strumenti urbanistici vigenti entro la dimensione procedimentale: infatti, al di là degli effetti riconnessi alla variante di piano, comunque assai rilevanti nella materia in esame, non può disconoscersi il rilievo alla partecipazione di tali soggetti privati alla formazione dell'accordo, in funzione della loro stretta connessione con gli interventi da realizzare, dei quali potrebbero essere sia attuatori, sia essi stessi promotori.

Segnatamente, rientrano tra i principali interrogativi afferenti alla disciplina degli accordi di programma quelli concernenti i presupposti e i limiti che essi incontrano nei casi nei quali alla realizzazione dell'opera pubblica si accompagnano anche interventi privati oppure varianti agli strumenti urbanistici delle amministrazioni coinvolte. La giurisprudenza amministrativa, valorizzando la *ratio* di semplificazione che presiede alla disciplina di cui all'art. 34 del TUEL, ha quindi statuito che ben possa aversi il caso di accordi di programma nati da un'iniziativa privata per la realizzazione conseguente di interventi di interesse pubblico; quanto sopra fermo restando che sovente le amministrazioni, al fine di prevenire possibili contenziosi in relazione agli interventi dei privati conseguenti o integrativi della realizzazione di opere pubbliche, preferiscono sottoscrivere accordi di programma aventi ad oggetto la sola opera pubblica da realizzarsi all'esito della programmazione, perfezionando parallelamente distinti accordi urbanistici ad essi connessi nel quadro di procedimenti di variante di piano afferenti agli interventi del privato<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Sul punto v. R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, cit., spec. 96 ss., 129 ss.

<sup>86</sup> Quanto sopra per effetto del richiamo operato dall'art. 15, comma 2, della legge 241/1990.

<sup>87</sup> Cfr. sul punto, ad es., Cass. civ., S.U., 20 luglio 2011, n. 15871.

## 3. Accordi amministrativi e rigenerazione urbana

### 3.1 Gli accordi preordinati alla rigenerazione urbana

Nel quadro delle possibilità di interazione tra soggetti pubblici e privati informate alla disciplina della conformazione urbanistica di un determinato ambito territoriale, di recente si è sottolineata l'attenzione sempre maggiore riservata dai pubblici poteri nei confronti delle realtà già urbanizzate<sup>1</sup>. In particolare, tale attenzione si concentra sulle attività propedeutiche al recupero o, quantomeno, alla riqualificazione, di circoscritte aree dei contesti urbani, specialmente allorché queste ultime si caratterizzano per il degrado strutturale e funzionale legato sostanzialmente all'abbandono o alla dismissione, anche al fine di mitigarne gli effetti negativi<sup>2</sup> rispetto alle contigue aree dell'*urbs*.

---

<sup>1</sup> Per vero la dottrina ha anche individuato dei legami rispetto al paradigma "smart" della città, come ha fatto ad es. M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città "intelligente"*, cit., 117 ss. Per uno studio in chiave comparata di tale paradigma, v. se si vuole G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le smart cities in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2020, 1095 ss.

<sup>2</sup> In questo senso, v. *ex multis* G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. Fed.*, 3, 2017, 603 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. Fed.*, 3, 2017, 630 ss.; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. Fed.*, 3, 2017, 699 ss., nonché gli altri contributi ricompresi nel numero monografico della *Rivista*. Più di recente, v. anche, senza alcuna pretesa di esaustività, ad es. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2018, 135 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, 439 ss.; ID., *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, 329 ss.; P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 29, 2021, 16 ss.; A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in M. RAMAJOLI, B.G. MATTARELLA (diretto da), *Enciclopedia del Diritto. III. Funzioni amministrative*, Milano 2022, 1260 ss.; S. AMOROSINO, *L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica liquida*, in *Urb. app.*, 5, 2022, 5, 616 ss. Da ultimo, rileva P. MICHARA, *La rigenerazione dei*

Si tratta, invero, di una tendenza che muove sia dalle spinte (*latu sensu*) normative sovranazionali<sup>3</sup>, sia dalle sperimentazioni normative domestiche mutate dalle legislazioni di derivazione regionale<sup>4</sup>.

Infatti, costituisce un dato acquisito – sul quale anche la dottrina ha avuto modo di riflettere<sup>5</sup> – che il diritto eurounitario abbia recentemente<sup>6</sup> assunto ad oggetto della propria normazione il tema del consumo di suolo con il fine ultimo di limitarne il più possibile l'utilizzo a fini di urbanizzazione ed edificazione<sup>7</sup>, promuovendo, per converso, politiche intese al riuso del bene ed alla tendenziale

---

*territori urbanizzati. Frammenti di una nozione*, in *Dir. econ.*, 1, 2023, 65, quanto resti ancora difficile inquadrare giuridicamente il tema della rigenerazione urbana, perché la “[...] materia è infatti priva di confini e dispersa tra diverse discipline quali ad esempio l’urbanistica, l’economia in tutte le sue branche (specie nell’accezione in voga dell’economia civile), la sociologia e, ovviamente, il diritto (*in primis* del governo del territorio)”.

<sup>3</sup> In ambito eurounitario, la rigenerazione urbana, nell’accezione dello sviluppo urbano sostenibile, è divenuta un elemento prioritario di molte politiche di coesione, soprattutto per mezzo di strumenti di *soft law*.

<sup>4</sup> Come si è anticipato, *supra*, peraltro, le legislazioni regionali lasciano sullo sfondo l’esigenza che lo Stato si faccia interprete, per mezzo del legislatore, di una disciplina interna di principio che, almeno sinora, non ha ancora visto la luce, dal momento che l’ultimo disegno di legge si è, infine, arenato con la caduta del c.d. “Governo Draghi” nell’estate 2022. Per un commento al disegno di legge citato v. G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022, 133 ss., nonché i commenti riportati nel numero monografico della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2, 2022, e, in esso, almeno F. GIGLIONI, *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, *ivi*, 5 ss.; L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, *ivi*, 7 ss.; nonché, soprattutto per il raccordo con la legislazione regionale, che qui interessa particolarmente, B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, *ivi*, 63 ss. Per una prima rassegna di tali legislazioni regionali, v. *amplius* A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, *cit.*, spec. 63 ss.

<sup>5</sup> Cfr., anzitutto, G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell’abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 126 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, *cit.*, 792 ss.

<sup>6</sup> Per vero, al di là della tematica concernente il consumo di suolo, la protezione ambientale dei contesti urbani è stata anche in passato presa in considerazione a vario titolo dal diritto europeo e negli ordinamenti comparati, oltre che negli svolgimenti di diritto interno. Sul punto, cfr. R. BAJNO, G. CORDINI (a cura di), *Aspetti istituzionali e normativi della protezione ambientale nelle aree urbane*, Pavia 1995.

<sup>7</sup> V. *amplius* T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, *cit.*, *passim*.

riqualificazione dell'esistente urbano, con l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita<sup>8</sup>.

Contestualmente, il tema riesce altrettanto interessante soprattutto in funzione degli indirizzi provenienti dai legislatori regionali<sup>9</sup>, che sovente hanno informato la propria attività alla tematica della rigenerazione urbana – ovviamente nel quadro competenziale delineato dall'art. 117 Cost. – anche sul presupposto di alcuni interventi normativi di natura finanziaria che avevano previamente introdotto forme di incentivazione o erogazione di contributi per programmi di riqualificazione delle aree urbane<sup>10</sup> in precedenza accennati<sup>11</sup>.

Proprio nel quadro delle legislazioni regionali comparate<sup>12</sup> è dato ravvisare, dunque, una trasversale consapevolezza circa la necessità di una gestione oculata di determinati spazi urbani, tale da far assicurare la rigenerazione urbana ad obiettivo generale delle pubbliche amministrazioni per il corretto dispiegarsi della funzione di governo del territorio<sup>13</sup>, nell'ottica di rivederne la destinazione oppure della tendenza – dettata dal mutare delle condizioni socio-economiche e

<sup>8</sup> Cfr., sul concetto in generale e sulle differenze tra grandi e piccoli centri, segnatamente A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza 'sostanziale' dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in E. BALBONI, *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli 2008, 461 ss., mentre, sempre in questi termini e ponendo l'accento sulle molteplici dimensioni giuridiche intrinsecamente connesse al concetto di qualità della vita ed alla correlazione con la dimensione urbanistica, v. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., spec. 253 ss.

<sup>9</sup> Legislazioni sulle quali v., di recente, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2014, 237 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Fed.*, 3, 2017, 654 ss. Peraltro al tema sono stati dedicati anche alcuni studi monografici, quali ad es. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli 2018; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli 2022.

<sup>10</sup> Cfr., a tal proposito, ad es. M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 548 ss.

<sup>11</sup> Lo si è fatto, per l'appunto, con riferimento alla ricostruzione della disciplina concernente gli accordi urbanistici complessi a carattere polifunzionale contemplati in legislazioni speciali. Tale disciplina, peraltro, aveva un precedente, oltre che nella legge, anche negli strumenti speciali di pianificazione urbanistica, a proposito dei quali v. N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXX, Padova 2000, 167 ss.

<sup>12</sup> Su cui v. G. TORELLI, *op. ult. cit.*, *passim*.

<sup>13</sup> Parlano di una “[...] mutazione di natura culturale, nell'ambito della quale la rigenerazione urbana è divenuta, da obiettivo sporadicamente individuato in specifici provvedimenti normativi, un tema di carattere generale”, in particolare, F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 172.

delle attività imprenditoriali – verso la progressiva dismissione di alcune aree industriali e la correlativa esigenza di riqualificazione del patrimonio immobiliare ad esse in precedenza destinato<sup>14</sup>.

Senonché il problema e le peculiarità delle politiche informate alla rigenerazione urbana, quale specializzazione tematica del più ampio contesto afferente alla funzione di governo del territorio, diviene ambito di studio all'interno del quale poter utilmente analizzare gli svolgimenti e il dispiegarsi dell'urbanistica consensuale: infatti, nelle legislazioni regionali sul governo del territorio gli accordi tra pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni e privati assurgono a moduli funzionali attraverso i quali orientare l'attività dell'amministrazione verso gli obiettivi della rigenerazione urbana e della riduzione del consumo, nonché del riuso, di suolo.

Del resto, dal punto di vista tecnico, l'ambientazione di siffatte politiche pubbliche si esprime su due distinte linee evolutive, rispettivamente implicanti il livello pianificatorio nel quale viene a situarsi la c.d. "macrorigenerazione"<sup>15</sup> ed il distinto piano delle misure e degli interventi promossi dalle amministrazioni comunali aventi ad oggetto la gestione dei beni comuni di matrice urbana: sicché, se la prima ambientazione riprende e sviluppa il ruolo degli accordi amministrativi nel governo del territorio entro gli schemi procedurali che assistono l'attività di pianificazione urbanistica<sup>16</sup>, la seconda, al contrario, si misura sulla sperimentazione della sussidiarietà orizzontale attraverso i c.d. patti di collaborazione tra l'amministrazione competente (generalmente comunale)<sup>17</sup>, da un lato, e la cittadinanza "attiva", dall'altro lato, nel quadro di quella che è stata definita, con una formula assai felice ed altrettanto evocativa, "rigenerazione condivisa"<sup>18</sup>.

A tale distinzione puntuale sono dedicati i paragrafi a seguire.

---

<sup>14</sup> Va sottolineato che ciò accade generalmente in riferimento a compendi di provenienza privata, ma non è escluso che tale esigenza si presenti anche rispetto al patrimonio immobiliare pubblico. Su quest'ultimo oggetto, v. recentemente G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino 2019.

<sup>15</sup> Testualmente la definisce così R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 245-246. Si occupa del tema, con specifico riferimento al rilievo pianificatorio e trattando diffusamente delle leggi regionali menzionate nel testo, anche G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., spec. 654 ss.

<sup>16</sup> Aspetto, quest'ultimo, ampiamente trattato in precedenza.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto v. F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna 2017, e, in particolare, F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, ivi, 209 ss.

<sup>18</sup> In questi termini v. F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., 65 ss.

### 3.2 (*segue*): il livello pianificatorio (di macrorigenerazione)

Non vi sono dubbi circa il fatto che le metodiche di pianificazione urbanistica tradizionale, imperniate sull'esplicazione della pianificazione a cascata, soffrano la struttura stessa delle politiche di rigenerazione urbana<sup>19</sup>, ontologicamente connotate dall'esigenza che anche la componente proprietaria, generalmente intestata a soggetti privati, concorra attivamente alla rigenerazione degli immobili e degli spazi oggetto di tali politiche pubbliche. Per tale ragione, autorevole dottrina<sup>20</sup> ha sottolineato le potenzialità di sviluppo di moduli convenzionali affinché siffatti obiettivi possano essere perseguiti dai pubblici poteri congiuntamente ai privati, dal momento che a poco potrebbero servire soluzioni autoritative a carattere unilaterale<sup>21</sup>.

Peraltro, al di là delle ragioni proprietarie<sup>22</sup>, i terzi risultano protagonisti dell'urbanistica consensuale nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana<sup>23</sup> giusta la titolarità di interessi di varia natura<sup>24</sup> che, almeno astrattamente, riescono suscettibili di incisione da parte delle attività preordinate alla rigenerazione, sicché il modello legale di tale interazione tra interessi proteiformi<sup>25</sup> non potrebbe che rinvenirsi nell'istituto a valenza generale di cui all'art. 11 della legge 241/1990<sup>26</sup>, *a fortiori* se si guarda alla frammentarietà del quadro giuridico – che riecheggia nel composito panorama delle legislazioni regionali accessive alle politiche di rigenerazione connotate nel senso di tutelare interessi differenziati – ed alle questioni che potrebbero sorgere a fronte della prospettiva richiamata.

---

<sup>19</sup> R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 245-246.

<sup>20</sup> In questi termini, v. segnatamente S. AMOROSINO, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, spec. 9 ss.

<sup>21</sup> M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., *passim*, spec. 794-795.

<sup>22</sup> A dire il vero i privati concorrono a vario titolo alle politiche di rigenerazione, ragion per cui a rigore pare riduttivo circoscrivere il possibile apporto privato alle sole ragioni dei proprietari, dal momento che la platea dei portatori di interessi rispetto all'esito delle misure di riqualificazione urbana e rigenerazione pare estendersi di molto al di là del necessario contributo dei proprietari.

<sup>23</sup> Cfr. per tutti T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., *passim*.

<sup>24</sup> Infatti gli interessi privati potrebbero spaziare dalla dimensione culturale a quella *latu sensu* sociale o associativa, fermo restando il rilievo di carattere ambientale, in funzione degli interventi promossi nell'area da rigenerare.

<sup>25</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., spec. 15 ss.

<sup>26</sup> In questi termini, di recente, cfr. G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, cit., 541 ss.

Anzitutto, occorre sottolineare che gli interessi serbati dai privati rispetto agli obiettivi della rigenerazione assecondano un diverso atteggiarsi degli accordi urbanistici rispetto alla potestà pubblicistica in materia di pianificazione: infatti – al di là della fase di attuazione, ubicata a valle dell’esercizio del potere – occorre sottolineare come non risulti infrequente che sia direttamente il privato a proporre alla valutazione dell’amministrazione progetti di riqualificazione di determinate aree sulla base delle indicazioni previste nelle stesse normative regionali<sup>27</sup>, come del resto accade sovente nella programmazione delle opere pubbliche<sup>28</sup>, con ciò realizzando – almeno apparentemente<sup>29</sup> – un’inversione<sup>30</sup> dei ruoli tra privato e pubblico rispetto all’assunzione della scelta<sup>31</sup>.

Diverso è quanto emerge considerando, invece, il profilo attuativo delle misure e degli interventi di riqualificazione urbana, se non altro perché è dato apprezzare una certa mescolanza tipologica dell’attività posta in essere dalle amministrazioni, la quale in larga misura attinge ai moduli operativi e strumenti giuridici della contrattualistica pubblica<sup>32</sup>, mentre in altri casi riconduce le attività, ancora una volta, allo strumentario giuridico dell’urbanistica consensuale

---

<sup>27</sup> Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., *passim*, spec. 184 ss.; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, cit., *passim*, spec. 616-617.

<sup>28</sup> Per un inquadramento sugli atti di programmazione in generale e, in particolare, nei lavori pubblici, v. F. PELLIZZER, *La programmazione e la progettazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, cit., 281 ss., spec. 300 ss. e 322 ss. Sottolinea l’analogia tra interventi di rigenerazione e programmazione delle opere pubbliche rilevata nel testo, anche R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 257.

<sup>29</sup> Da un punto di vista squisitamente ricostruttivo, ad avviso di chi scrive, si tratta invero di un’apparenza, che muove dall’equivoco per cui si presume che le scelte urbanistiche dell’amministrazione debbano necessariamente provenire “dall’alto”, sulla base di una valutazione dello stato di fatto e di diritto. Senonché abbiamo già avuto modo di esplicitare come il concorso del privato nelle scelte anche di pianificazione possa in concreto assumere valenza sostanziale rispetto al concreto bilanciamento degli interessi coinvolti da parte dell’amministrazione.

<sup>30</sup> In questi termini, v. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 175.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Su questo fronte, potrebbe accadere, ad esempio, che nell’ambito contrattuale possano aversi contratti di sponsorizzazione o contratti di disponibilità, forme di partenariato pubblico-privato, nonché eventualmente farsi luogo al baratto amministrativo. Su questi istituti, ferma restando l’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, per mezzo del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, a proposito degli istituti menzionati v. G. SANTI, *Il partenariato contrattuale pubblico-privato ed il contratto di concessione. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale ed il baratto amministrativo. Il contraente generale*, cit., 155 ss., spec. 171 ss. e 228 ss.



*ex art.* 11 della legge 241/190: sicché ben può accadere che anche talune prerogative e possibilità dell'amministrazione formino oggetto dell'accordo, come sovente accade nelle dinamiche della perequazione urbanistica<sup>33</sup>, nell'ambito delle quali la pubblica amministrazione sveste i panni dell'agire autoritativo per indossare un ruolo di coordinamento più complesso<sup>34</sup>, si potrebbe dire multipolare, se non addirittura modulare, rispetto al temperamento degli interessi coinvolti.

Ne deriva che il rilievo della consensualità nell'ambito della rigenerazione urbana perviene a ricalcare strumenti già in precedenza descritti e muovono dalla valorizzazione di istituti classici, quali *i*) l'accordo di programma *ex art.* 34 del D.Lgs. 267/2000, per giungere a considerare sia la possibilità di perfezionare *ii*) accordi amministrativi nell'ambito del procedimento di approvazione del programma di riqualificazione, sia di farlo nel quadro della *iii*) concreta attuazione degli interventi, con il contestuale conferimento ai privati di potestà originariamente pubblicistiche<sup>35</sup>.

### 3.3 (*segue*): i patti di collaborazione (per la gestione dei beni comuni urbani)

Oltre a quanto sinora descritto, esiste un'altra dimensione della rigenerazione urbana implicante forme di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i privati, il cui baricentro è maggiormente spostato sull'esercizio della cittadinanza attiva<sup>36</sup> e sulle esigenze di gestione e riuso di spazi urbani o beni ormai degradati o anche solo inutilizzati o, ancora, poco valorizzati rispetto alle effettive potenzialità di tali beni<sup>37</sup> rispetto alle esigenze e possibili destinazioni in astratto individuabili per la fruizione da parte della collettività.

---

<sup>33</sup> Così G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, cit., *passim*, spec. 619; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., spec. 124 ss.

<sup>34</sup> A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., spec. 191 ss.

<sup>35</sup> E quindi di natura, almeno in origine, procedimentale, nel senso esposto in più luoghi dell'opera da A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino 2005, *passim*.

<sup>36</sup> Del resto, è cosa nota che alcuni beni "comuni" conducano gli uomini, quasi naturalmente, alla cooperazione, come ravvisa M. CAFAGNO, *Verso un intervento pubblico multidimensionale: modelli e condizioni per creare collaborazione e fiducia*, entrambi in AA.VV., *La fiducia nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Rapporto 2022 di Italiadecide, Bologna 2022.

<sup>37</sup> Tra i primi ad analizzare questa dimensione di cura dei beni comuni urbani, cfr. F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., 209 ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto della città*, in *Munus*, 2016, 271 ss. Sul concetto di suolo come "bene comune" v. anche E.

La collaborazione in oggetto viene a concretizzarsi attraverso patti, i quali traggono legittimazione da regolamenti comunali<sup>38</sup> e ne definiscono *a priori* sia la *ratio* e gli obiettivi della gestione dei beni comuni urbani identificati nel patto, che ne costituiscono parimenti l'oggetto determinato, sia la durata, le responsabilità e gli impegni reciproci delle parti che lo sottoscrivono – le quali allo stesso modo dovranno essere individuate formalmente, affinché il patto possa ritenersi validamente perfezionato<sup>39</sup> – nonché le forme di pubblicità all'uopo necessarie.

Tali patti di collaborazione hanno natura di “accordi necessitati”<sup>40</sup>, in quanto riescono direttamente contemplati, senza possibilità di diversamente agire da parte dell'amministrazione, all'interno di fonti secondarie che i Comuni (ma non solo) possono approvare sperimentando in concreto l'autonomia regolamentare loro esplicitamente riconosciuta dalla Costituzione *ex art.* 117, comma 6, Cost. in relazione alle funzioni ad essi attribuite, tra cui rientrano anche quelle in discussione<sup>41</sup>.

---

BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2, 2014, 129 ss.; C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli 2018.

<sup>38</sup> Il primo regolamento volto a disciplinare i rapporti di collaborazione tra il Comune e la comunità in esso insediata al fine della gestione di beni comuni urbani è stato approvato dal Comune di Bologna (cfr. Delibera di Consiglio PG 45010/2014 del 19 maggio 2014, recante “*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*”): su tale esperienza, cfr. ancora F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto della città*, cit., *passim*, nonché il volume G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione - la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma 2015. In argomento v., anche, P. MICHIARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., 135 ss.

<sup>39</sup> Infatti, benché si tratti di forme collaborative dal contenuto atipico, esito talora di rapporti informali, pare che debba esigersi quantomeno una identificazione formale dei rappresentanti degli interessi nell'ambito del patto, affinché esso produca effetti negoziali. Come rilevano inoltre F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 274, accanto a tale precisazione, occorrerà indicare anche i cittadini attivi che parteciperanno all'intervento proposto dal rappresentante formale.

<sup>40</sup> Così vengono qualificati in F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 273.

<sup>41</sup> P. MICHIARA, *op. ult. cit.*, *passim*. In argomento cfr. *amplius*, da ultimo, anche G. FIDONE, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Dir. econ.*, 1, 2023, 373 ss.

Peraltro, la collaborazione in parola riesce parimenti ricollegabile a quanto stabilito in Costituzione *ex art.* 118, comma 4, Cost.<sup>42</sup>, costituendo espressione diretta del principio di sussidiarietà orizzontale, in ossequio al quale i cittadini partecipano direttamente, senza essere necessariamente titolari di interessi qualificati e differenziati, alle scelte sulle trasformazioni urbanistiche propeedeutiche al perseguimento di interessi collettivi. Da ciò consegue che i patti di collaborazione possono astrattamente essere sottoscritti anche dai cittadini singoli, oltre che dagli stessi allorquando associati, senza che occorra dimostrare la titolarità di qualsivoglia legittimazione che non derivi dalla semplice cittadinanza e dalla volontà di instaurare forme di collaborazione civica<sup>43</sup>.

In seconda battuta, giova sottolineare come la natura di tali patti giustifichi interventi – nella maggior parte dei casi di durata assai limitata nel tempo<sup>44</sup> e, comunque, di tenore non definitivo – tali da conferire, altresì, nuove destinazioni dei beni oggetto del patto, accanto al riuso degli stessi ripristinatorio dell’originaria funzione o destinazione, in relazione alle proposte rispondenti agli interessi generali palesati dalla cittadinanza.

Si correla apertamente a tale prassi il fatto che i beni oggetto dei patti collaborativi non possano che presentare un’estensione limitata, dal momento che il carattere civico delle iniziative cui è preordinato il patto escluderebbe *ab origine* che oggetto della regolamentazione “pattizia” possano essere beni, spazi o compendi di dimensioni tali da renderne gravosa la gestione da parte della cittadinanza; e ciò, dal momento che tale prospettiva dispiegherebbe prospettive di finanziamento necessario e patrimonializzazione delle attività contemplate nel patto, suscettibili di tradire la natura stessa dello strumento pattizio<sup>45</sup>. Sicché, in definitiva, proprio l’assenza di un regime patrimoniale nella relazione tra

---

<sup>42</sup> G. FIDONE, *op. ult. cit., passim*, ma sul punto cfr. anche M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017, 1 ss.

<sup>43</sup> Sul punto v. M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città “intelligente”*, cit., spec. 125 ss.; F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 274.

<sup>44</sup> Rilevano F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 275, come la durata di tali destinazioni transitorie sia generalmente di carattere annuale. Tale aspetto di brevità del rapporto correlato al patto di collaborazione viene tuttavia valutato molto positivamente dagli autori, giusto il fatto che esso riesca rappresentativo della flessibilità connaturata allo strumento, il quale impone contestualmente una periodica rivalutazione degli interessi sottesi alla ridestinazione o al riutilizzo del bene abbandonato, con il vantaggio di sfuggire alla rigidità di certe prescrizioni urbanistico-edilizie che troppo spesso è essa stessa causa del disallineamento tra potenzialità di utilizzo del bene in funzione dei mutamenti della sensibilità dei consociati e destinazione dello stesso in precedenza definita dai pubblici poteri.

<sup>45</sup> In caso contrario, del resto, molte fattispecie dovrebbero essere ricondotte alla disciplina dei contratti pubblici.

pubblico e privato che conduca a individuarne forme di onerosità, accompagnata alle finalità di interesse generale garantite dai regolamenti comunali in parola, assistono una qualificazione dei patti di collaborazione entro i limiti dell'art. 11 della legge 241/1990<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Si precisa ancora in F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 276, come il richiamo operato nei menzionati regolamenti comunali alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1 *bis*, della legge 241/1990 non possa risultare decisivo alla qualificazione nei termini dell'accordo amministrativo tra pubblica amministrazione e privato cittadino, se non altro in quanto tale disciplina non pare conciliabile con i rapporti di civica collaborazione; sicché, semmai “[...] andrebbero ascritti, in ragione del *favor* che essi garantiscono a beneficio dei cittadini attivi, tra quei rapporti in cui sono assicurati vantaggi senza corrispettivi, richiamati dall'art. 12 della legge 241/1990, il che presuppone un chiaro impianto pubblicistico della relazione”. Altre considerazioni sul possibile ruolo dispiegato dalla norma di carattere regolamentare in tema di atti non autoritativi rispetto alla qualificazione in termini di accordo pubblicistico del patto, è rinvenibile altresì in F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, 1, 2018, 29 ss.

## 4. Gli accordi nelle leggi regionali in tema di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo

### 4.1 Le leggi urbanistiche regionali: *excursus* dalla “prima generazione” ai giorni nostri

Se a livello statale le proposte di legge in relazione al consumo di suolo<sup>1</sup> sono sinora rimaste tali, nonostante anche il legislatore statale abbia già da tempo mostrato, in alcuni testi di settore, di essere sensibile alla tematica – ad esempio, attribuendo al piano paesaggistico di cui al D.Lgs. 42/2004 proprio il compito di assicurare “[...] il *minor consumo del territorio*”<sup>2</sup> – a livello regionale non solo, attualmente, possono contarsi da qualche anno leggi piuttosto interessanti – si pensi, ad esempio, alla L.r. 65/2014 della Regione Toscana oppure alle leggi regionali 14/2017 della Regione Veneto e 24/2017 della Regione Emilia Romagna – ma da tempo sono presenti disposizioni nelle quali, anche attraverso moduli convenzionali, si cerca di promuovere un approccio maggiormente sensibile ad una visione “allargata” di governo del territorio.

---

<sup>1</sup> Rileva P. STELLA RICHTER, *Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, cit., 3, come il consumo di suolo “[...] espressione impropria perché il suolo non è un bene consumabile” rappresenti un “tema importante perché la impermeabilizzazione del terreno causa frane e smottamenti, la dispersione abitativa e produttiva è causa della antieconomica creazione di infrastrutture necessarie a volte per servire anche una sola abitazione” e perché, tra le molte altre cose, il suolo “[...] filtra le acque e ne regola il ciclo di rinnovo, degrada le sostanze inquinanti, regola il clima, consente la laminazione delle acque in eccesso”.

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, l’art. 135, comma 4, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

Autorevolmente<sup>3</sup>, si è individuato un percorso di periodizzazione delle stagioni che hanno contraddistinto le legislazioni urbanistiche regionali<sup>4</sup>, cui si ritiene di aderire ed a partire dal quale è possibile formulare qualche considerazione ricostruttiva e sistematica, suscettibile di assumere carattere generale.

Le leggi urbanistiche regionali della stagione immediatamente successiva ai primi due trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni<sup>5</sup>, ovvero la prima<sup>6</sup>, si contraddistinguevano per il fatto di risultare parecchio ispirate al modello pianificatorio accolto nella legge 1150/1942, sostanzialmente ancorato al legame biunivoco intercorrente tra zonizzazioni e localizzazioni ed informato alla specializzazione territoriale<sup>7</sup>, nonché alla rigidità dei rapporti “[...] tra spazi privati e dotazioni pubbliche”<sup>8</sup>, pur con maggiori adeguamenti in favore delle infrastrutture collettive.

In disparte le critiche enucleabili a tale impostazione<sup>9</sup>, occorre sottolineare come già a partire dalle leggi ascrivibili alla c.d. “seconda stagione” della legislazione urbanistica regionale<sup>10</sup>, maggiormente incentrata sul ruolo dei progetti, abbiano avuto modo di affermarsi i primi orientamenti favorevoli a limitare il rilievo, fino a quel momento invero centrale, assunto dai piani regolatori<sup>11</sup>, in aderenza a soluzioni primigenie di negoziazione degli interessi,

---

<sup>3</sup> In questo senso v. E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, cit., 9 ss., spec. 13 ss.; E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, cit., 13 ss.

<sup>4</sup> Tale periodizzazione riesce sostanzialmente accettata dalla dottrina maggioritaria.

<sup>5</sup> Si pensi alla L.r. 51/1975 della Regione Lombardia ed alla L.r. 56/1977 della Regione Piemonte. Tuttavia nel decennio successivo quasi tutte le Regioni hanno adottato legislazioni aggiornate. Peraltro è questo il periodo nel quale hanno avuto inizio le prime esperienze di pianificazione comunale.

<sup>6</sup> E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, cit., 13 il quale le definisce, per l'appunto, di “prima generazione”.

<sup>7</sup> Con tale espressione volendosi intendere l'approccio di matrice funzionalista in ragione del quale si prefigurava la separazione del territorio in azzonamenti specializzati, con conseguente incremento dei luoghi monotematici, per ciò stesso caratterizzati da alcune forme di fragilità.

<sup>8</sup> E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 14.

<sup>9</sup> Tra le molte critiche operate, vale la pena di rammentare almeno quelle intese a sottolineare la poca incisività della dimensione infrastrutturativa, dovuta all'apposizione di vincoli a fini di successiva espropriazione poi sovente disattesi anche in ragione dell'esito decadenziale prodotto dall'assenza delle risorse finanziarie coesistenziali alle iniziative acquisitive.

<sup>10</sup> Stagione che la medesima dottrina colloca tra i primi anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta.

<sup>11</sup> Infatti, si è fatta strada in quegli anni l'idea che a cagione della atemporalità del piano fosse assai difficile favorire soluzioni urbanistiche innovative, ragion per cui, proprio in

sul presupposto di corrispondere all'esigenza di ripensare e riutilizzare le grandi aree industriali nel frattempo svuotate per effetto delle prime crisi di settore.

Sul presupposto del "progetto"<sup>12</sup> – e sulla scorta di tali legislazioni – tra gli anni Ottanta e Novanta sono stati molti gli interventi di recupero edilizio e riqualificazione immobiliare: se nella gran parte dei casi essi risultavano frammentari e di ridotto impatto negli spazi urbani, cionondimeno è da evidenziarsi come essi siano stati antesignani di un rinnovato approccio all'urbanistica, meno legato al piano generale e maggiormente fondato sul consenso tra amministrazione e privati. È questa la stagione che aprirà la strada all'attuazione di soluzioni normative in seguito generalizzate a livello nazionale, con legge dello Stato: si pensi, a titolo esemplificativo, all'istituto del programma integrato di recupero che, contemplato dapprima nella legge regionale della Lombardia<sup>13</sup>, è stato in seguito disciplinato dalla legge 179/1992<sup>14</sup> e dalla legge 493/1993, aprendo la strada al principio di integrazione<sup>15</sup> tra soggetti pubblici e privati, risultando ispirato dal necessario concorso tra risorse private e pubbliche e dall'espressione del consenso tramite convenzioni con i privati direttamente interessati ai singoli programmi oppure, in taluni casi, aprendo al confronto concorrenziale nella platea degli stessi<sup>16</sup>.

Senonché, come facilmente intuibile, la vera innovazione sul fronte dell'esercizio della potestà normativa si è potuta apprezzare a partire dalle leggi

---

quegli anni, si introducevano interventi di semplificazione con il fine ultimo di consentire al Comune di approvare alcune varianti minori.

<sup>12</sup> Anche tale approccio, come il precedente, presentava dei limiti; il primo di essi consistendo della quasi necessitata impossibilità di intervenire su aree estese, per far spazio ad interventi di micro-scala.

<sup>13</sup> Cfr. la 4 luglio 1986, n. 22, della Regione Lombardia avente ad oggetto la "Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente".

<sup>14</sup> Sul punto, v. in particolare gli artt. 11 e 16 (e in argomento, cfr. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., spec. 173 ss.) rispettivamente volti a disciplinare i programmi di riqualificazione urbana volti al recupero edilizio di aree urbane ambientalmente, economicamente o socialmente degradate, nonché i programmi integrati di intervento, che sono stati previsti con finalità di riqualificazione territoriale da estendersi, peraltro, anche ad ambiti non edificati: questi ultimi, in assenza di una disciplina di dettaglio sufficientemente completa, sono stati portati ad esempio di pura consensualità nel settore da P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., spec. 187 ss.

<sup>15</sup> Come rileva E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 15, invero con la figura del programma integrato di recupero entrano a far parte dell'ordinamento urbanistico non solo il principio di integrazione tra pubblico e privato, che anticiperà il modello comunitario del PPP, ma anche tra diverse funzioni territoriali e tra diverse tipologie di intervento.

<sup>16</sup> Cfr. F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., spec. 172 ss.

regionali di “terza generazione”, che, per convenzione, si suole individuare a partire dalla seconda metà degli anni Novanta<sup>17</sup> e fino agli anni più recenti, con le quali le Regioni – pur a fronte della sostanziale inerzia del legislatore statale<sup>18</sup> – hanno attinto al metodo della differenziazione<sup>19</sup>, anche ripensando nel profondo i modelli pianificatori<sup>20</sup>.

In questi anni<sup>21</sup>, muovendo dall’esperienza normativa della Toscana<sup>22</sup>, molte legislazioni regionali<sup>23</sup> hanno optato per la distinzione del piano comunale in due distinti strumenti<sup>24</sup>, l’uno a carattere strutturale – avente ad oggetto lo statuto dei luoghi e, con esso, i limiti, anche ambientali, alla crescita degli insediamenti – l’altro recante una componente operativa, di durata limitata nel tempo, di dettaglio previsionale degli interventi attuativi da affidarsi agli accordi tra amministrazione e componenti proprietarie, con affiancamento a tali strumenti di una componente regolativa degli interventi afferenti (specialmente) l’esistente edilizio.

Il quadro tracciato da questo insieme di testi normativi di derivazione regionale – che inizia con la L.r. 5/1995 della Regione Toscana e la L.r. 31/1997 della Regione Umbria e possiamo, per convenzione, chiudere con la

---

<sup>17</sup> Da questo punto di vista si ritiene fondamentale lo svolgimento del XXI Congresso dell’INU tenutosi a Bologna nel 1995, a partire dal quale si presentò l’ipotesi di accedere ad un nuovo modello di urbanistica, informato alla rottura dell’unitarietà del piano regolatore comunale, da suddividersi in due distinti strumenti, nonché a soluzioni perequative e compensative.

<sup>18</sup> Questo non significa che non vi sia stato un interessamento da parte del legislatore, dal momento che in alcune legislature successive sono stati presentati disegni di legge intesi a raccogliere il modello proposto nel XXI Congresso dell’INU, benché senza successo.

<sup>19</sup> In merito al c.d. “regionalismo della differenziazione” cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) “non a somma zero”*, in *Il Politico*, 1, 2021, 62 ss.

<sup>20</sup> Per una panoramica delle legislazioni regionali antecedenti alla riforma del Titolo V della Costituzione, v. utilmente F.C. RAMPULLA, A. SEMERARO, *La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 49 ss.

<sup>21</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 16.

<sup>22</sup> Cfr. L.r. 5/1995 della Regione Toscana, in seguito sostituita dalla L.r. Toscana 5/2005.

<sup>23</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti leggi urbanistiche regionali: L.r. 31/1997 della Regione Umbria, poi sostituita dalla L.r. Umbria 1/2004; L.r. 36/1997 della Regione Liguria; L.r. 23/1999 della Regione Basilicata; L.r. 38/1999 della Regione Lazio ed, infine, L.r. 20/2000 della Regione Emilia Romagna. Forse può affermarsi che, benché successiva all’entrata in vigore della riforma del Titolo V del 2001, anche la L.r. 19/2002 della Regione Calabria possa ritenersi rientrante in questa tipologia giusto lo schema pianificatorio in concreto in essa disciplinato.

<sup>24</sup> Si tratta, evidentemente, di uno schema pianificatorio informato alla puntualizzazione gradualistica e progressiva dei contenuti prescrittivi nel passaggio da un piano all’altro.



L.r. 20/2000 della Regione Emilia Romagna e, benché ad essa successiva, con la L.r. 19/2002 della Regione Calabria – diviene ancora più diversificato per effetto dell’entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione: in seguito ad essa, infatti, da un lato sono state attualizzate ed aggiornate alcune normative in quelle Regioni che già avevano approvato leggi di terza generazione<sup>25</sup> e, dall’altro, a completamento della mutata sensibilità sul fronte della pianificazione urbanistica, sono state promulgate la L.r. 16/2004 della Regione Campania, la L.r. 11/2004 della Regione Veneto, la L.r. 12/2005 della Regione Lombardia e, infine, la L.r. 5/2007 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Nel contesto rassegnato all’esito del rapido *excursus* proposto inizia a farsi strada un diverso fronte di obiettivi di politica legislativa, sostanzialmente informato al tema, da una parte, della riduzione – in chiave “ambientale” ed ecologicamente sostenibile – del consumo del suolo e, dall’altra, della rigenerazione urbana, a vario titolo ri-declinati in via complementare nelle forme e negli obiettivi di orientare in un senso nuovo le trasformazioni urbanistiche onde evitare l’incedere dell’impermeabilizzazione del territorio<sup>26</sup> e, contestualmente, recuperare le aree degradate<sup>27</sup>, anche riducendo il fabbisogno energetico degli ambienti urbani<sup>28</sup>. Quanto sopra, nella logica di assicurare l’efficienza insediativa<sup>29</sup> – con la mas-

---

<sup>25</sup> È questo il caso, come si è visto, della Toscana e dell’Umbria, le quali, pur essendo state tra le prime ad emanare leggi incentrate sul modello espresso dall’INU in quegli stessi anni, cionondimeno hanno sentito l’esigenza di sostituire i richiamati testi normativi onde corrispondere al mutato assetto delle competenze accolto nella legge cost. 3/2001 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

<sup>26</sup> Cfr., per la concezione del territorio quale “[...] *risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)*”, nel quale il consumo di suolo rappresenta “[...] *una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali*”, v. Corte cost. 179/2019.

<sup>27</sup> Il recupero delle aree dismesse riesce connesso, in definitiva, al riuso del suolo già edificato.

<sup>28</sup> A tali obiettivi, si affiancano nelle leggi regionali altri interessi perseguiti quali corollari delle strategie programmaticamente enunciate in tali testi: ci si riferisce all’esigenza di adattamento al cambiamento climatico, con tutte le conseguenze che ciò comporta sul fronte delle scelte di opportunità anche sul fronte pianificatorio, nonché l’attualità di una visione del paesaggio in senso “ampio”, estesa al di là della disciplina vincolistica dei beni interessati, fuori dalle città, e dei centri storici, all’interno di esse.

<sup>29</sup> Per vero il tema dell’efficienza insediativa si correla indissolubilmente anche a quello della qualità degli insediamenti e, segnatamente, degli immobili già costruiti, se non altro per il rilievo assunto rispetto alle condizioni di vita di coloro che sono chiamati ad abitare siffatti spazi. La questione interroga i pubblici poteri rispetto al ruolo assegnato alle periferie ed alla gestione dei servizi assistenziali preordinati a mitigare i rischi dell’esclusione e della marginalizzazione sociale.

sima urbanizzazione all'interno degli spazi urbani e la contestuale presa di coscienza ed affermazione del concetto di suolo come generatore di servizi ecosistemici<sup>30</sup>, soprattutto al di fuori di questi – e nella prospettiva di rivestire il piano di una “nuova” funzione custodiale “[...] precipuamente orientata alla trasmissione intergenerazionale”<sup>31</sup>.

Anche rispetto a siffatti obiettivi, peraltro, è stata la legislazione regionale a rivelarsi portatrice di significative innovazioni<sup>32</sup>, giusto il fatto che, come si è anticipato, anche rispetto a tali orizzonti, almeno fino ai giorni nostri, il legislatore nazionale non è riuscito ad introdurre un testo in linea con le esigenze di adeguamento menzionate. Nell'ambito delle leggi regionali di “quarta generazione”, dunque, si assiste al coordinamento – nel quadro, soprattutto, dei principi mutuati dalle norme che si interessano della pianificazione urbanistica e territoriale<sup>33</sup> – tra le disposizioni informate alla limitazione del consumo di suolo e le statuizioni volte a disciplinare e incentivare la rigenerazione territoriale e urbana.

Vediamo se, e in quale misura, tra le legislazioni regionali degli ultimi dieci, per non dire quindici, anni ve ne siano alcune effettivamente ascrivibili a tale categoria.

---

<sup>30</sup> Cfr., ancora, Corte cost. 179/2019, ove si definisce il suolo in termini di “[...] risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile” e ne si afferma l'idoneità ad esprimere interessi collettivi, anche di natura intergenerazionale. Sul legame intercorrente tra terra e vita, anche rispetto alla biodiversità ed ai servizi ecosistemici, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Dir. agroalimentare*, 3, 2017, 435 ss.

<sup>31</sup> Testualmente, v. E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 18. Si tratta, evidentemente, di una nuova concezione suffragata oggi anche dalla riforma costituzionale intervenuta con la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*”.

<sup>32</sup> Come afferma E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 17, in particolare, il palesarsi di tali orizzonti valoriali, legati anche alla tematica della sostenibilità ambientale, benché declinata sul fronte del governo del territorio, “[...] delinea la cornice concettuale entro cui si collocano le leggi regionali di quarta generazione, che rappresentano il risultato più avanzato del riformismo legislativo regionale e in cui si può identificare l'ala marciante dell'urbanistica italiana”.

<sup>33</sup> Un esempio paradigmatico è rappresentato, in particolare, dall'art. 5, comma 1, della L.r. 24/2017 della Regione Emilia Romagna, ove si stabilisce che: “*La Regione Emilia-Romagna, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con i principi desumibili dagli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assume l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050. A tale scopo, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato*”.

#### **4.2 (segue): le leggi regionali accessive alle politiche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. Un'ouverture sull'ultimo decennio**

La tendenza verso la previsione della riduzione del consumo di suolo quale criterio ispiratore delle normative urbanistiche di ultima generazione<sup>34</sup> emerge con nitidezza, per vero, più in là nel tempo, e si esprime anche attraverso l'individuazione di più efficaci ed innovativi modelli di raccordo (o quantomeno di cooperazione), nell'ambito di una più razionale definizione dei rapporti tra i diversi livelli di pianificazione, previa l'individuazione di ambiti ottimali per il governo del territorio, implicando, peraltro, il rapporto tra città e campagna, ovvero tra aree urbane ed aree rurali<sup>35</sup>.

Anche nel dispiegarsi di tale linea tendenziale, cionondimeno, si avverte la molteplicità degli approcci disvelati dalle diverse opzioni regionali<sup>36</sup>, che si cerca di ricomporre di seguito, secondo un ordine cronologico di emersione nelle legislazioni regionali comparate, della sensibilità verso il paradigma della limitazione del consumo di suolo<sup>37</sup> e della rigenerazione urbana e territoriale<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> La presente rassegna prende le mosse da quanto a suo tempo si è avuto modo di descrivere in F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Artt. 8-12*, cit., 158 ss., spec. con riferimento al par. IX avente ad oggetto “*Ultime evoluzioni delle legislazioni regionali in materia di urbanistica. Consumo di suolo e rigenerazione urbana*”, *ivi*, 178 ss.

<sup>35</sup> Cfr., in particolare, *ex multis* M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli 2020; M. BROCCA, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 4, 2020; C. NAPOLITANO, *Un “terzo paesaggio” per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 2, 2020, 499 ss., nonché rispetto all’esplicarsi dell’urbanistica nelle periferie urbane E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell’urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2021, 54 ss.; V. CAPUTI JAMBREGHI, *Interventi sul territorio extraurbano: eco-musei, paesaggi, periferie*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, cit., 81 ss.

<sup>36</sup> A tal proposito cfr. diffusamente W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69 ss.

<sup>37</sup> Su cui v., in ultimo, A. CALEGARI, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU, Milano 2019, 187 ss.

<sup>38</sup> G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., 651 ss.; R. TONANZI, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, 947 ss., nonché, di recente, P. SANTINELLO, *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 1-2, 2022, 105 ss., spec. 118 ss.

### *Regione Puglia*

A tal proposito, la Regione Puglia pare essere stata tra le prime a legiferare in materia, già quindici anni or sono, con la L.r. 21/2008 recante “*Norme per la rigenerazione urbana*”, che ha avuto, anzitutto, il pregio di mettere in luce il grave problema dell’abbandono dei centri storici urbani quali luoghi destinatari di indefettibili politiche attive di rigenerazione, accanto a quanto già comunemente si riteneva dovesse accadere per le aree periferiche. L’opzione cui accedeva tale normazione si fondava su due direttrici parallele, la prima intesa a valorizzare la strategia di rigenerazione urbana ai fini di miglioramento delle condizioni abitative, ambientali, ma anche sociali, economiche e, in senso ampio urbanistiche, considerando, per l’appunto, sia i contesti marginali sia quelli storicamente connotati, benché provati dal degrado del patrimonio immobiliare; la seconda, invece, sub specie di interventi di riqualificazione meramente edilizia, intesa alla sostituzione dell’esistente costruito oggetto di degradazione<sup>39</sup>.

La legge in parola era da leggersi in complemento con la L.r. 20/2001 sul governo del territorio<sup>40</sup>.

Tale normazione è stata in seguito integrata dalla L.r. 26/2014<sup>41</sup>, poi modificata dalla L.r. 15/2017<sup>42</sup> e caratterizzata da una qualificazione ad ampio raggio del suolo in termini di bene comune e risorsa non rinnovabile, elemento decisivo nella difesa dell’ecosistema e delle caratteristiche del paesaggio, teleologicamente informato alla prevenzione del dissesto idrogeologico ed alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari tipiche e di qualità. Sicché, nella logica del legislatore regionale, proprio tale qualificazione del suolo ne giustifica, da un lato, il contenimento dell’uso, specie laddove si tratti di suolo agricolo, nonché, dall’altro, la promozione di azioni dirette a scongiurare l’abbandono delle coltivazioni<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 20.

<sup>40</sup> Cfr. L.r. 27 luglio 2001, n. 20, della Regione Puglia, recante “*Norme generali di governo e uso del territorio*”. Su tale legge v. P.L. PORTALURI, *Città e civiltà nelle recenti esperienze di normazione pugliesi*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano 2005, 387 ss.

<sup>41</sup> Cfr. la L.r. 20 maggio 2014, n. 26, recante “*Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della Banca della Terra di Puglia*”.

<sup>42</sup> Cfr. la L.r. 29 maggio 2017, n. 15 avente ad oggetto “*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 26 (Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono e il consumo dei suoli agricoli)*”.

<sup>43</sup> In particolare, sul rapporto sussistente tra obiettivo di riduzione del consumo di suolo e natura agricola anche *sub specie* di una funzionalizzazione “agraria” dello stesso, v. N. LUCIFERO, *Il “contenimento del consumo del suolo agricolo”: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. agroalimentare*, 2017, 27 ss.

Di recente, tuttavia, è stata approvata la L.r. 18/2019, recante “*Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse*”, il cui art. 1 conduce ad una svolta nel senso di una maggiore effettività nel contenimento del consumo di suolo<sup>44</sup>, anche modificando nello stesso senso le misure premiali predisposte<sup>45</sup>.

Ancor più vicina nel tempo è la L.r. 20/2022, la quale interviene sul fronte del riuso e della riqualificazione edilizia<sup>46</sup>.

### *Regione Basilicata*

Poco dopo nel tempo, la L.r. 25/2009 della Regione Basilicata ha individuato ed approvato norme recanti “*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell’economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”<sup>47</sup>, onde promuovere la riduzione del consumo dei suoli, anche mediante il riuso dell’edificato esistente<sup>48</sup> e più ampi progetti di riqualificazione urbana<sup>49</sup>.

La legge risulta di perdurante attualità – giusta l’abrogazione della disposizione limitativa della validità temporale della L.r. 25/2009, in origine fissata alla data del 31 dicembre 2018, intervenuta per effetto della L.r. 11/2018 – e fissa

---

<sup>44</sup> Cfr. l’art. 1, della L.r. 30 aprile 2019, n. 18, recante “*Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse*”, il quale, tra gli obiettivi fissati, individua quello di “[...] conseguire il contenimento del consumo di suolo, la mitigazione e la compensazione degli impatti ambientali, la tutela del paesaggio e della bellezza dei contesti urbani storicizzati e il miglioramento della qualità urbana”, a fronte di quanto previamente stabilito dalla L.r. 26/2014, che intendeva “[...] favorire la conservazione del suolo”.

<sup>45</sup> Sicché, ai sensi dell’art. 4 della L.r. 18/2019, gli strumenti pianificatori possono prevedere, in favore dei soggetti attuatori di trasformazioni edilizie e urbanistiche o dei proprietari di beni immobili meritevoli di tutela e valorizzazione, misure premiali a fronte di interventi volti a migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali, architettoniche e culturali dell’ambito di intervento. I Piani di intervento, interessano ambiti territoriali totalmente o prevalentemente edificati, sono predisposti dal Comune o proposti da altri soggetti pubblici o privati – talora anche tra loro associati – e assume gli effetti di strumento urbanistico esecutivo.

<sup>46</sup> Cfr. la L.r. 12 agosto 2022, n. 20, recante “*Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 26 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*”.

<sup>47</sup> Cfr. L.r. 7 agosto 2009, n. 25, recante “*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell’economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”.

<sup>48</sup> Cfr., sul punto, l’art. 5 della L.r. 25/2009 della Regione Basilicata.

<sup>49</sup> In questi termini v., invece, l’art. 4-bis della L.r. 25/2009 della Regione Basilicata.

una disciplina dei c.d. “*Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana*”<sup>50</sup>.

### *Regione Marche*

Di qualche anno successiva è la legislazione della Regione Marche, intervenuta con L.r. 22/2011<sup>51</sup>, la quale mirava alla trasformazione urbana, ancorché riducendo il consumo di suolo, apprestando, tra l’altro la disciplina concernente il Programma operativo per la riqualificazione urbana (PORU)<sup>52</sup>, con il quale l’amministrazione provvede alla programmazione di attività volte alla riqualificazione e al contenimento delle espansioni urbane

Di recente, tale normativa è stata modificata ed integrata per effetto della L.r. 14/2021<sup>53</sup>.

### *Regione Lombardia*

Con la L.r. 31/2014 recante “*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*” la Regione Lombardia ha posto un criterio di priorità verso la promozione di interventi edilizi nelle aree già urbanizzate con l’obiettivo della “*minimizzazione del consumo del suolo*”<sup>54</sup>. La legge citata novella in più parti la precedente – ed assai consolidata – L.r. 12/2005, che tuttavia continua a costituire l’ossatura della disciplina regionale in materia di governo del territorio<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. l’art. 4 della L.r. 25/2009 della Regione Basilicata.

<sup>51</sup> Cfr. la L.r. 23 novembre 2011, n. 22, della Regione Marche recante “*Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 “Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio” e 8 ottobre 2009, n. 22 “Interventi della regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile”*”. Per un commento relativo al contesto giuridico antecedente tale normativa, v. F. LORENZOTTI, *Marche e Umbria tra gestione del territorio e interventi per il terremoto*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 229 ss.

<sup>52</sup> Cfr. l’art. 3 della L.r. 22/2011 della Regione Marche.

<sup>53</sup> Cfr. la L.r. 1° luglio 2021, n. 14, della Regione Marche, recante “*Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22*”.

<sup>54</sup> Cfr. in tal senso l’art. 1, comma 1, della L.r. 31/2014 della Regione Lombardia.

<sup>55</sup> In materia è d’obbligo il riferimento a E. BOSCOLO, *Le regole dell’urbanistica in Lombardia*, Milano 2006, ma a tal proposito v. anche A. FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell’edilizia della Regione Lombardia*, Torino 2013. Per un riferimento al quadro

Di recente, un nuovo intervento, dovuto alla L.r. 18/2019<sup>56</sup>, è intervenuto sul tema.

Il calcolo del consumo di suolo avviene nella nuova disciplina giuridica regionale con riferimento al “[...] *rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile*”<sup>57</sup> e riconnesso all’inedita definizione di “*bilancio ecologico del suolo*”<sup>58</sup>.

La rigenerazione urbana, invece, viene definita come “[...] *l’insieme coordinato di interventi urbanistico edilizi e di iniziative sociali, che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica, [...] la riqualificazione dell’ambiente costruito, la riorganizzazione dell’assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero [...] di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all’incremento della biodiversità dell’ambiente umano*”<sup>59</sup>.

Tuttavia, si rileva che la normativa lombarda sia stata oggetto di sindacato ai fini del successivo giudizio costituzionale<sup>60</sup> da parte del Consiglio di Stato<sup>61</sup>, il quale ha trasmesso gli atti alla Corte avendo giudicato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità afferente all’art. 5, commi 4 e 9, in funzione di una presunta illegittima compressione delle potestà urbanistiche che pertengono ai Comuni. Ad ogni modo, la L.r. 16/2017 ha modificato<sup>62</sup> le disposizioni transitorie della L.r. 31/2014 ed attualmente consente ai Comuni

---

giuridico precedente alla L.r. 12/2005, v. V. PARISIO, E. BOSCOLO, *La Lombardia: innovazioni in attesa della riforma*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 179 ss.

<sup>56</sup> Cfr. in argomento, P. LOMBARDI, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2020, 840 ss.

<sup>57</sup> Cfr. testualmente l’art. 2, comma 1, lett. c) della Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31, della Lombardia.

<sup>58</sup> Sicché ai sensi dell’art. l’art. 2, comma 1, lett. d) della Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31, della Lombardia, esso deve intendersi come la “[...] *differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola. Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero*”.

<sup>59</sup> Cfr. l’art. 2, comma 1, lett. e) della Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31, della Lombardia.

<sup>60</sup> Sul merito del ricorso cfr. C. PAGLIAROLI, *Alla Corte Costituzionale la legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2018, 937 ss.

<sup>61</sup> Cfr. ord. del Cons. Stato 5711/2017.

<sup>62</sup> Per vero la L.r. 31/2014 è stata modificata dalle leggi regionali 38/2015, 15/2017 e 16/2017, prima dell’intervento avvenuto con la L.r. 18/2019.

di procedere all'approvazione di varianti di piano anche nelle more dell'adeguamento dei PGT alla pianificazione sovraordinata in materia di consumo di suolo, prevenendo contestualmente la possibilità di proroga dei documenti di piano previa delibera del Consiglio comunale e, quindi, escludendo l'operatività del meccanismo della proroga automatica.

Il Legislatore lombardo incentiva la rigenerazione urbana secondo tre diverse direttrici: *i)* dapprima, esso introduce la prescrizione da recepire nel piano delle regole secondo cui il contributo di costruzione è da ridursi per gli ambiti di rigenerazione urbana in cui si prevedano interventi di ristrutturazione urbanistica; *ii)* in secondo luogo, negli interventi di riqualificazione dell'edificato esistente, si consente lo scomputo dal calcolo della superficie lorda a fronte di miglioramenti dell'efficienza energetica superiori al 30 per cento oppure per il raggiungimento della classe energetica A; *iii)* infine, si riconosce ai Comuni il potere di individuare nei PGT le opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesistico, la cui demolizione origina in capo ai proprietari diritti edificatori da utilizzare nel tessuto urbano consolidato<sup>63</sup>.

### *Regione Toscana*

Nella L.r. 65/2014<sup>64</sup> della Regione Toscana viene definito puntualmente il concetto di territorio urbanizzato allo scopo di differenziare il procedimento propeedeutico agli interventi ad esso pertinenti da quello finalizzato alle attività di trasformazione con riferimento alle aree esterne, specialmente in relazione alla salvaguardia del territorio rurale ed al fine di promuovere il riuso e la riqualificazione delle aree urbane (non necessariamente periferiche) dismesse o degradate<sup>65</sup>. In aree esterne al territorio urbanizzato, segnatamente, non sono consentite edificazioni residenziali ulteriori e sono ammessi limitati impegni di suolo – comunque per altra destinazione – esclusivamente all'esito del parere obbligatorio reso dalla Conferenza di co-pianificazione d'area vasta.

La legge è stata salutata con favore dalla dottrina<sup>66</sup> in quanto la perimetrazione delle aree da essa contemplata consente di chiarificare in quali porzioni di territorio sia possibile l'attività edilizia e in quali tale attività sia interdetta, perché afferente ad aree rurali, sicché in ciò è dato ravvisare una connotazione

---

<sup>63</sup> Cfr. *amplius* R. TUMBIOLO, *Il consumo di suolo nella Regione Lombardia*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, 221 ss.

<sup>64</sup> Cfr. L.r. 10 novembre 2014, n. 65, della Regione Toscana recante “*Norme per il governo del territorio*”.

<sup>65</sup> Per una vista su tutte le disposizioni, cfr. F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana*, Milano 2015.

<sup>66</sup> Cfr., ad es., F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 35 ss.



in senso multifunzionale del territorio: in generale, si tratta di uno dei testi normativi regionali più avanzati<sup>67</sup>.

### *Regione Umbria*

La Regione Umbria, con l'approvazione della L.r. 1/2015<sup>68</sup> persegue l'assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana<sup>69</sup>, nonché di valorizzazione del paesaggio, dei centri storici e dei beni culturali, secondo politiche di sviluppo sostenibile in una visione strategica integrata, sinergica e coerente con le linee di programmazione europee, nazionali e delle regioni contermini.

Essa valorizza il ruolo degli Enti locali e promuove procedure informate al metodo della co-pianificazione, similmente a quanto già visto per la Toscana.

### *Regione Friuli-Venezia Giulia*

Di poco successiva è la normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale è intervenuta con la L.r. 21/2015 avente ad oggetto “*Disposizioni in materia di varianti urbanistiche di livello comunale e contenimento del consumo del suolo*”, nella quale si promuove il riuso del patrimonio edilizio esistente ed il recupero delle aree industriali e commerciali dismesse quali *driver* per la tutela del suolo, qualificato in termini di “*bene comune e risorsa non rinnovabile*”.

Peraltro, la finalità della riduzione del consumo di suolo riusciva già esplicitata ai sensi dell'art. 1 della L.r. 19/2009, mentre un intervento rafforzativo in tal senso si deve, più di recente, alla L.r. 29/2017<sup>70</sup>. Tali disposizioni debbono essere coordinate con quanto previsto nella L.r. 5/2007, recante “*Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*”<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Così F. GUZZI, *op. cit.*, 36.

<sup>68</sup> Cfr. la L.r. 21 gennaio 2015, n. 1, recante “*Testo unico Governo del territorio e materie correlate*”.

<sup>69</sup> Cfr., ad es., l'art. 72 della L.r. 1/2015 della Regione Umbria.

<sup>70</sup> Cfr. la Legge regionale 21 luglio 2017, n. 29, recante “*Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità*”, il cui art. 1, comma 3, stabilisce che la finalità della legge consta dell'individuare “[...] *interventi per il recupero e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, privilegiando soluzioni mirate al contenimento del consumo di suolo, nonché misure di semplificazione nelle materie dei lavori pubblici e delle infrastrutture*”.

<sup>71</sup> Per un riferimento alla legislazione urbanistica antecedente all'entrata in vigore di tale legge, v. D. DE PRETIS, *Urbanistica comunale e condizionamenti regionali nelle autonomie speciali (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia)*, in E. FERRARI, P.L.

### *Regione Sardegna*

La promozione di interventi di rigenerazione urbana in alternativa al consumo di nuovo suolo e nell'ottica della riqualificazione e riorganizzazione delle aree dismesse o degradate e del patrimonio edilizio esistente<sup>72</sup> costituisce, altresì, l'oggetto della disciplina mutuata dalla Regione Sardegna con la L.r. 8/2015<sup>73</sup>. Tuttavia la definizione di territorio urbanizzato riesce assai ampia, sicché il vincolo alla trasformazione di nuovo suolo a fini insediativi o infrastrutturali valido esclusivamente per tali aree non pare particolarmente incisivo rispetto all'auspicato raggiungimento di una significativa riduzione del consumo di suolo.

Recentemente, con la L.r. 1/2021<sup>74</sup>, il legislatore è tornato a legiferare con riferimento ai temi del riuso, della riqualificazione e del recupero del patrimonio edilizio esistente.

### *Regione Veneto*

Per quanto attiene alla Regione Veneto<sup>75</sup>, la L.r. 14/2017<sup>76</sup>, intervenuta con norme modificative della precedente L.r. 11/2004 – e cui recentemente ha fatto seguito la L.r. 19/2021<sup>77</sup> – mira a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato, preso atto che il suolo viene ivi definito come “[...]”

---

PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 335 ss.

<sup>72</sup> Cfr., ad es., l'art. 38 della L.r. 8/2015, dedicato alla disciplina degli interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.

<sup>73</sup> Cfr. la L.r. 23 aprile 2015, n. 8, recante “*Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio*”.

<sup>74</sup> Cfr. la L.r. 18 gennaio 2021, n. 1, recante “*Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017*”.

<sup>75</sup> Su cui v. S. DAL PRÀ, G. SARTORATO, A. CALEGARI (a cura di), *La nuova urbanistica veneta*, Padova 2018.

<sup>76</sup> Su cui cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 597 ss. Per un commento dettagliato alle singole disposizioni della legge, v. B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana. Commentario alla legge 6 giugno 2017, n. 14*, 2019, consultabile in [www.veneto2050.it](http://www.veneto2050.it).

<sup>77</sup> Cfr. la L.r. 30 giugno 2021, n. 19, della Regione Veneto, avente ad oggetto “*Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – ‘Veneto cantiere veloce’*”, la quale tuttavia non introduce variazioni sostanziali rispetto al blocco disciplinare di cui ai due testi precedenti, ferme restando alcune misure agevolative e premiali di dettaglio.

*risorsa limitata e non rinnovabile e bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la qualità della vita, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali nonché per la produzione agricola finalizzata [...] anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio*<sup>78</sup>.

Segnatamente, tale obiettivo viene perseguito anche mediante interventi tra loro differenziati e multilivello, aventi ad oggetto a vario titolo la riqualificazione edilizia ed ambientale<sup>79</sup>, la riqualificazione urbana<sup>80</sup> tendenzialmente attuabile mediante piani urbanistici attuativi, la rigenerazione urbana sostenibile<sup>81</sup> attuabile attraverso programmi di rigenerazione di provenienza pubblica o privata. A tale quadro si affianca la possibilità, per i compendi immobiliari in degrado, di operare interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente<sup>82</sup>, preordinato all'utilizzo del patrimonio edilizio dismesso o inutilizzato (ubicato in zona non agricola) di provenienza pubblica o anche privata – in tal guisa anticipando alcuni orientamenti del legislatore nazionale<sup>83</sup> – con il fine ultimo di consentire forme di “riappropriazione civica”<sup>84</sup>, da realizzarsi previa convenzione<sup>85</sup>.

Una menzione merita la Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 668/2018, che ha definito il limite massimo di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

### *Regione Lazio*

La Regione Lazio, con la L.r. 7/2017 – immediatamente successiva rispetto alla legislazione del Veneto – ha introdotto a sua volta apposite “*Disposizioni per la*

---

<sup>78</sup> Cfr. l'art. 1, comma 1, della L.r. 14/2017 della Regione Veneto.

<sup>79</sup> V. l'art. 5 della L.r. 14/2017 della Regione Veneto.

<sup>80</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, nonché l'art. 6 della L.r. 14/2017 della Regione Veneto.

<sup>81</sup> V. l'art. 2, comma 2 e l'art. 7, della L.r. 14/2017 della Regione Veneto.

<sup>82</sup> Cfr. l'art. 8 della L.r. 14/2017 della Regione Veneto.

<sup>83</sup> Cfr. la legge 120/2020 e le relative misure di semplificazione.

<sup>84</sup> E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 20. Si ricollega a questa dimensione la statuizione di principio di cui all'art. 3, comma 3, lett. *m*) della L.r. 14/2017, ove si stabilisce l'obiettivo di “[...] *attivare forme di collaborazione pubblico-privato che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e della città, su basi di equilibrio economico-finanziario e di programmazione temporale dei procedimenti e delle iniziative in un contesto di prevedibilità, certezza e stabilità della regolazione*”.

<sup>85</sup> Infatti, alla disposizione di cui all'art. 3, comma 3, lett. *m*) segue la sanzione di cui all'art. 8, comma 5, per la quale l'ente comunale autorizza il riuso temporaneo previa presentazione di un progetto di riuso e la sottoscrizione di una convenzione approvata dal Consiglio comunale.

*rigenerazione urbana e il recupero edilizio*”, che contemplano programmi (di rigenerazione urbana) complessi<sup>86</sup>.

Tale normativa si pone in linea di continuità, pur assecondando una revisione di alcuni aspetti metodologici, con il *corpus* normativo costituito dalla L.r. 21/2009, dalla L.r. 13/2009, nonché ancor prima, dalla nota L.r. 36/1987<sup>87</sup>. Segnatamente, la normativa regionale in parola coinvolge nel processo di riqualificazione anzitutto gli Enti locali di prossimità, nell’ottica di predisporre una normativa di matrice “strutturale” in grado di rilanciare la crescita economica ed il mercato edilizio, ancorché tendendo all’obiettivo primario della rigenerazione urbana e del recupero del patrimonio edilizio esistente.

Se, da un lato, la normativa riesce finalizzata alla razionalizzazione dell’edificato esistente ed al perseguimento dell’obiettivo della riduzione del consumo dei suoli, dall’altro giova rammentare che, ai sensi dell’art. 1, comma 4, della menzionata normativa, le aree oggetto degli interventi di rigenerazione urbana costituiscono ambiti prioritari per l’attribuzione dei fondi strutturali europei a sostegno delle attività economiche e sociali. La norma, dunque, incentiva direttamente i progetti e gli interventi coerenti con la *ratio* dell’articolato.

### *Regione Abruzzo*

In relazione alle politiche di contenimento del consumo di suolo, assume rilievo quanto previsto dalla Regione Abruzzo con la L.r. 40/2017 in materia di “*Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d’uso e*

---

<sup>86</sup> Cfr. la L.r. 18 luglio 2017, n. 7, della Regione Lazio, recante “*Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*”, il cui art. 2, rubricato “*Programmi di rigenerazione urbana*”, prevede, al comma 1, che nelle porzioni di territorio urbanizzate “[...] sono consentiti, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e su proposte dei privati, programmi di rigenerazione urbana costituiti da un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici volti, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale, con finalità di interesse generale e con il riuso dei materiali derivanti dalle demolizioni [...], a riqualificare il contesto urbano in situazione di criticità e di degrado ed a recuperare e riqualificare gli ambiti, i complessi edilizi e gli edifici dismessi o inutilizzati al fine del miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali, culturali e paesaggistiche, inclusi i programmi volti a potenziare la mobilità sostenibile, a favorire l’insediamento di attività di agricoltura urbana e al conseguimento dell’autonomia energetica basato anche sulle fonti rinnovabili”. Il successivo comma 4 stabilisce che i Comuni approvano i programmi di rigenerazione urbana “[...] valutando anche le proposte dei privati, ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano”, indicando, ai sensi della lett. n) “[...] i soggetti pubblici, sociali ed economici che si ritiene utile coinvolgere nell’elaborazione, attuazione e gestione dei programmi di rigenerazione e le modalità di selezione dei soggetti privati”.

<sup>87</sup> V. S. BELLOMIA, *Il caso della Regione Lazio*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 167 ss.

*contenimento dell'uso del suolo*<sup>88</sup>, che promuove il recupero edilizio con riferimento all'esistente urbanizzato<sup>89</sup>.

Essa segue alla L.r. 24/2014 “*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*”, colpita poi dalla Corte cost. 44/2015 in quanto approvata dopo la scadenza del Consiglio regionale, nonché alla L.r. 26/2015 avente ad oggetto “*Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo*”, recante un elenco completo dei terreni o fabbricati di proprietà pubblica e privata dichiarati disponibili ai fini del perfezionamento di locazioni o concessioni e finalizzata a promuovere l'accesso dei residenti ai terreni agricoli, affinché costoro concorrano al loro recupero produttivo e, più in generale, al contrasto del consumo di suolo.

Per vero tale commistione tra tutela dell'attività agricola e contenimento del consumo di suolo sono stati in parte criticati dalla dottrina<sup>90</sup>: critica cui, peraltro, non si ritiene di aderire se non in termini meramente concettuali, fermo restando l'intreccio tra le due sfere che a tratti diviene talmente interrelato da risultare pressoché inestricabile a cagione dell'identità dell'oggetto.

### *Regione Emilia Romagna*

Riesce particolarmente interessante l'esperienza della Regione Emilia Romagna, che ha innovato la L.r. 20/2000 con l'approvazione della L.r. 24/2017 recante la “*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*”<sup>91</sup>, entrata in vigore dal 1° gennaio 2018, la quale si pone in linea di continuità con la precedente L.r. 15/2013.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L.r. 15/2013 quest'ultima riu-sciva preordinata al perseguimento del “[...] *miglioramento della qualità urbana ed edilizia*” e del “[...] *risparmio energetico ed idrico e la riduzione degli impatti delle urbanizzazioni sull'ecosistema*”, mentre già l'art. 20, comma 3 – concer-

---

<sup>88</sup> Cfr. la L.r. 1 agosto 2017, n. 40, recante “*Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni*”. Per un commento circa la legislazione degli anni Duemila, v. A. POLICE, *Crisi della pianificazione generale e limiti della pianificazione contrattata in Abruzzo*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 263 ss.

<sup>89</sup> Di recente, peraltro, sono stati presentati alcuni progetti di legge che vale la pena di menzionare. Ci si riferisce, in particolare, alla Deliberazione della Giunta regionale dell'Abruzzo del 7 marzo 2022, n. 119/c, nonché alla Deliberazione della Giunta regionale dell'Abruzzo del 9 gennaio 2023, n. 4-c.

<sup>90</sup> In particolare, cfr. ancora F. GUZZI, *op. cit.*, 39.

<sup>91</sup> Per un primo commento della L.r. 24/2017 della Regione Emilia Romagna, in disparte il numero monografico della Rivista *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, v. anche i molti contributi apparsi sulla *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2020.

nente il permesso di costruire in deroga – qualificava come “[...] *di interesse pubblico gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente*”.

Per vero, nello stesso senso si muoveva anche la precedente L.r. 20/2000, assai innovativa per il contesto di approvazione e le soluzioni concretamente recepite<sup>92</sup> laddove ammetteva il consumo di nuovo suolo solo in assenza di alternative “[...] *derivanti dalla sostituzione di tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione*”; essa, inoltre, prevedeva un processo partecipato di pianificazione, risultava variamente informata alla perequazione urbanistica e contemplava strumenti di semplificazione, quali, ad esempio, le conferenze di pianificazione, o di co-decisione, come gli accordi di pianificazione, assicurando anche il ruolo del privato nella stipula degli accordi ex art. 18, onde recepire nella pianificazione “[...] *proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse*” per la comunità insediata<sup>93</sup>.

L’attuale normativa regionale emiliana<sup>94</sup> rinviene la propria *ratio* primigenia nel perseguimento della rigenerazione urbana e della riqualificazione degli edifici, connesse all’adeguamento sismico degli immobili ed alla tutela del territorio agricolo, che a loro volta costituiscono distinti elementi del più ampio obiettivo riguardante il contenimento del consumo di suolo<sup>95</sup> entro il limite del 3 per cento del territorio urbanizzato, in luogo del precedente vincolo dell’11 per cento, come mutuato dagli strumenti urbanistici<sup>96</sup>.

Ai fini del raggiungimento del limite sopra indicato sono escluse, per ovvie ragioni, le opere pubbliche, gli insediamenti strategici di rilievo regionale, gli

---

<sup>92</sup> Cfr., in argomento, il saggio di F. PELLIZZER, M. MAGRI, *I poteri “sovracomunali” nella legge urbanistica dell’Emilia Romagna*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 335 ss.

<sup>93</sup> Cfr. ora quanto disposto dall’art. 61 della L.r. 24/2017.

<sup>94</sup> Su cui v. M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell’ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017*, in *Ist. Fed.*, 2017, 827 ss.

<sup>95</sup> Ai sensi dell’art. 1, comma 2, lett. a), infatti, la legge intende “[...] *contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici*”, mentre, secondo quanto disposto dalla successiva lett. b) mira altresì a “[...] *favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all’efficienza nell’uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale*”.

<sup>96</sup> Sul punto, cfr. B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell’Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 41 ss.

ampliamenti delle attività produttive esistenti, i nuovi insediamenti residenziali collegati ad interventi di rigenerazione urbana in territori già urbanizzati o di edilizia sociale, mentre viene parimenti ammessa l'edificazione solo con riferimento ai progetti di sviluppo locale e propedeutici all'incremento dell'attrattività del territorio.

Con la richiamata legge, viene superato il sistema di pianificazione c.d. "a cascata" mediante la previsione di un unico piano generale per ogni livello territoriale. In particolare la Regione è chiamata ad adottare il Piano territoriale regionale (PTR), comprensivo anche del Piano Paesaggistico, mentre la Città metropolitana di Bologna e le Aree vaste si doteranno di un Piano strategico territoriale metropolitano (PTM), o d'area vasta (PTAV), in conformità anche a quanto stabilito dalla Legge 56/2014. Allo stesso modo, i Comuni devono avviare entro 3 anni il procedimento di approvazione di un unico Piano urbanistico generale (PUG), finalizzato alla programmazione e pianificazione di tutto il loro territorio, in sostituzione del Piano strutturale (PSC) e del regolamento urbanistico (RUE), disponendo di ulteriori 2 anni per portarne a termine la redazione.

Un'ulteriore novità, particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro, è costituita dal fatto che i PUG comunali verranno attuati mediante "accordi operativi" aventi ad oggetto gli interventi da realizzare: da tali accordi deve inferirsi l'interesse pubblico alla loro realizzazione ed essi vengono disciplinati in sostituzione del Piano Operativo Comunale (POC) e del Piano Urbanistico Attuativo (PUA) contemplati dalla normativa previgente. Evidentemente pur limitando – almeno in parte – la capacità pianificatoria dell'amministrazione comunale, pare trattarsi di un modello di pianificazione ambizioso e spiccatamente flessibile, nel quale assume un certo rilievo anche la negoziazione degli interessi<sup>97</sup>.

### *Regione Liguria*

Ancor più vicina nel tempo è l'approvazione della L.r. 23/2018 della Regione Liguria, avente ad oggetto la rigenerazione urbana ed il recupero del suolo agricolo<sup>98</sup>. L'art. 1 della legge richiamata definisce la rigenerazione urbana in termini di alternativa al consumo di nuovo suolo e fissa l'obiettivo di edificazione su nuove aree pari a saldo zero, da raggiungersi entro il 2050, in conformità agli obblighi di derivazione europea menzionati in precedenza. Spetta ai Comuni, ai

---

<sup>97</sup> Sul punto v. *infra*, par. successivo.

<sup>98</sup> Un'ulteriore recente specificazione in sede amministrativa si deve alla Deliberazione della Giunta Regionale della Liguria del 30 aprile 2021, n. 369, la quale approva gli indirizzi per la definizione del Programma regionale di Rigenerazione urbana (PRRU) e del Piano degli Interventi ai sensi dell'art. 1, comma 35, lettera c) della legge 145/2018 per il finanziamento di interventi di edilizia pubblica e di rigenerazione urbana.

sensi dell'art. 2, l'individuazione degli ambiti urbani in condizioni di degrado urbanistico ed edilizio.

La normativa recente costituisce il punto di approdo di una serie di interventi approntati a partire dalla L.r. 36/1997<sup>99</sup>, quali la L.r. 11/2015 e la L.r. 29/2016.

### *Regione Piemonte*

Risulta a primo acchito molto interessante anche la L.r. 16/2018<sup>100</sup> della Regione Piemonte, recante “*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*”, preordinate in varia misura alla limitazione del consumo di nuovo suolo regionale<sup>101</sup>.

In tal senso, alcune specifiche disposizioni meritano una puntuale menzione rispetto ad altre: si pensi, ad esempio, alla cancellazione degli oneri di urbanizzazione per le operazioni che non comportano aumento del carico urbanistico, oppure all'attribuzione di premialità<sup>102</sup> per interventi di riuso e contenimento del consumo di nuovo suolo nei bandi di finanziamento regionali<sup>103</sup> di natura settoriale relativi ad interventi che possono potenzialmente condurre alla impermeabilizzazione di suolo libero<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Su cui v. M.A. QUAGLIA, *L'urbanistica in Liguria tra riforme grandi e piccole*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 309 ss.

<sup>100</sup> Cfr. la Legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16, della Regione Piemonte recante “*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*”.

<sup>101</sup> Cfr. l'art. 1, comma 2, della L.r. 16/2018, ai sensi del quale allo scopo “[...] di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, [...] le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici”.

<sup>102</sup> Cfr., ad es., le molte fattispecie di premialità nella cubatura percentuale in aumento, oppure nella sostituzione edilizia, con riferimento agli edifici a destinazione prevalentemente residenziale o turistico-ricettiva, o agli edifici a destinazione prevalentemente artigianale, produttiva o direzionale; oppure, si pensi alla riduzione della superficie di suolo impermeabilizzata, agli incentivi alla demolizione selettiva delle opere e dei manufatti edilizi, o ancora per interventi di bonifica del suolo, di cui all'art. 5 della L.r. 16/2018 in materia di interventi di sostituzione edilizia con ampliamento. Allo stesso modo, cfr. l'art. 12, commi 2 ss., della L.r. 16/2018.

<sup>103</sup> Cfr. l'art. 1, comma 3, della L.r. 16/2018.

<sup>104</sup> Le premialità a titolo di incentivo previste dalla legge intendono favorire gli interventi sul tessuto edificato di risalente costruzione, implicante quindi istanze di necessità riqualificazione e, conseguentemente, di limitazione degli interventi di nuova costruzione in aree inedificate che comportino nuovo consumo di suolo.



Nello stesso senso si muovono le norme intese al recupero di sottotetti e dei rustici, nonché le norme in tema di decostruzione<sup>105</sup> e gli interventi di rigenerazione urbana di cui all'art. 12 della legge richiamata, da realizzarsi previo programma con il quale i Comuni “[...] *individuano spazi ed edifici, anche inutilizzati, legittimamente costruiti, ma ritenuti incongrui [...] con il contesto edilizio circostante, da riqualificare in funzione di una maggiore efficienza energetica, strutturale, ambientale o a fini sociali, per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere interventi di demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione*”<sup>106</sup>.

Tali disposizioni, peraltro, necessitano un coordinamento con quanto stabilito dall'art. 14 della L.r. 20/2009 in materia di “*Interventi di riqualificazione urbanistica ed edilizia*”<sup>107</sup>.

### *Provincia Autonoma di Bolzano*

La Provincia Autonoma di Bolzano, con la legge provinciale 9/2018 “*Territorio e paesaggio*” pone espressamente come obiettivo delle proprie disposizioni la riduzione del consumo di suolo<sup>108</sup>, correlandolo alle esigenze di tutela del paesaggio e della salute, degli ecosistemi naturali, dell'equilibrio ambientale e della produzione agricola. Per tale ragione, il consumo di nuovo suolo all'esterno dell'area insediabile (qualora non risulti connesso all'attività agricola) riesce ammissibile – previa motivazione puntuale in argomento – esclusivamente se necessario e non sostituibile mediante alternative economicamente ed ecologicamente ragionevoli. La legge è stata di recente modificata per effetto della legge provinciale 15/2020<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> Cfr. gli artt. 6 ss. della L.r. 16/2018. Particolarmente interessante sembra essere la possibilità di cui all'art. 8 concernente gli edifici localizzati in zona agricola potenzialmente oggetto di demolizione con il recupero della capacità edificatoria pari “[...] *al 25 per cento della superficie esistente, utilizzabile in altra area urbanizzata dello stesso comune, previa variante urbanistica semplificata*”.

<sup>106</sup> Cfr. l'art. 12, comma 1, della L.r. 16/2018.

<sup>107</sup> In particolare, si veda l'art. 14, comma 6, ai sensi del quale, sul fronte del ruolo dell'urbanistica consensuale, si stabilisce che le “[...] *modalità operative per la ristrutturazione o la rilocalizzazione degli edifici di cui al presente articolo possono essere preventivamente definite da una convenzione stipulata tra i comuni, gli operatori interessati e, eventualmente, la Regione e le province, se richieste, contenente gli impegni delle parti*”.

<sup>108</sup> Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della L.r. 9/2018 per “[...] *consumo di suolo si intendono gli interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione*”.

<sup>109</sup> Cfr. la legge provinciale del 17 dicembre 2020, n. 15, della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige avente ad oggetto “*Modifiche della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, 'Territorio e paesaggio'*”.

### *Provincia Autonoma di Trento*

In modo non dissimile procede la L.r. 15/2015 della Provincia Autonoma di Trento, la quale definisce il consumo di suolo come “[...] *il fenomeno di progressiva artificializzazione dei suoli, generato dalle dinamiche di urbanizzazione del territorio, da monitorare attraverso specifici indici*”, affinché la pianificazione contribuisca alla sua riduzione anche mediante strumenti ed istituti propedeutici alla rigenerazione e riqualificazione urbana, nonché al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, anche dismesso o degradato.

### *Regione Sicilia*

Gli interventi normativi recentemente apprestati dalla Regione Sicilia con la L.r. 16/2016 sono stati in parte colpiti<sup>110</sup> dalla sentenza della Corte cost. 232/2017. La pronuncia non stupisce, specie per quanto statuito in relazione all’art. 3, comma 2, lett. f), laddove si consentiva di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista.

Da ultimo, è stata approvata la L.r. 19/2020<sup>111</sup>, recante “*Norme per il governo del territorio*”, le cui disposizioni debbono essere coordinate con i successivi interventi, introdotti con la L.r. 36/2020 e la L.r. 2/2021.

Tale legge promuove lo sviluppo predittivo delle città affinché avvenga in modo “[...] *armonico, sostenibile e durevole, con la finalità di promuovere la bellezza, la salubrità ed il miglioramento della qualità di vita*”<sup>112</sup>, con adeguate azioni di recupero dei siti compromessi, la riqualificazione urbana e il recupero edilizio e la riduzione del consumo di suolo<sup>113</sup>, “[...] *limitandolo ai casi in cui non sussistano*

---

<sup>110</sup> Cfr., in particolare, l’art. 3, comma 2, lett. f), l’art. 14, commi 1 e 3 e, infine, l’art. 16, commi 1 e 3, della L.r. 16/2016 della Regione Sicilia.

<sup>111</sup> Cfr. la L.r. 13 agosto 2020, n. 19, recante “*Norme per il governo del territorio*”.

<sup>112</sup> Cfr. l’art. 2, comma 1, lett. a) della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>113</sup> Del resto, anche l’art. 5, comma 1, della L.r. 19/2020 stabilisce il principio per cui gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono la riduzione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione urbana, mentre il successivo comma 4 precisa che la limitazione del consumo debba avvenire “[...] *attraverso il riuso di edifici, aree e infrastrutture e la rigenerazione del territorio urbanizzato*”. Risulta di un certo rilievo, ricollegandosi apertamente al richiamato art. 5, anche l’art. 33 della legge siciliana, laddove stabilisce che la Regione “[...] *promuove iniziative finalizzate al consumo di suolo tendente a zero anche attraverso la rigenerazione di aree edificate se esse hanno perduto la loro originaria utilizzazione, mediante la riqualificazione dell’ambiente degradato*”.

*valide alternative*<sup>114</sup>, sulla base del metodo della concertazione<sup>115</sup> tra Regione ed Enti locali<sup>116</sup> finalizzato al coordinamento delle medesime azioni di governo del territorio<sup>117</sup>.

La legge si contraddistingue anche per il favore rispetto alle relazioni, specialmente di carattere strutturale, pubblico-privato, sia rispetto alla predisposizione dei Piani particolareggiati attuativi (PPA)<sup>118</sup>, i quali possono essere redatti anche in assenza della loro previsione nel PUG, sia con riferimento agli accordi urbanistici finalizzati a “[...] *facilitare, nel pubblico interesse, l’attuazione di interventi già previsti [...] oppure da prevedere*”<sup>119</sup>.

### *Regione Calabria*

Apparteneva all’alveo delle normative ormai lontane nel tempo quella apprestata dalla Regione Calabria con la L.r. 19/2002<sup>120</sup>, la quale comunque operava un generico riferimento al “[...] *risparmio del territorio*” e, tra i molti obiettivi, ricomprendeva anche quello della mitigazione dell’impatto degli insediamenti

---

<sup>114</sup> Cfr., testualmente, l’art. 2, comma 1, lett. e) della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia. La disposizione necessita di una lettura combinata con quanto stabilito all’art. 34, comma 2, della stessa legge, ove si precisa che il consumo del suolo “[...] *è consentito, entro il limite massimo del dieci per cento della superficie del territorio urbanizzato, esclusivamente per opere pubbliche e opere qualificate di interesse pubblico dalla normativa vigente, nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse*”.

<sup>115</sup> Ai sensi dell’art. 7 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, costituiscono strumenti di concertazione istituzionale la Conferenza di pianificazione, l’accordo di pianificazione e l’accordo di programma.

<sup>116</sup> I quali, ai sensi dell’articolo successivo (art. 8), realizzano la pianificazione territoriale ed urbanistica attraverso la predisposizione di strumenti pianificatori coordinati, sicché dinanzi all’approvazione delle modifiche del piano generale di un livello si produce la conseguente variazione degli altri livelli di pianificazione subordinati, qualora sulle suddette modifiche sia acquisito l’accordo dell’ente titolare del relativo strumento.

<sup>117</sup> Cfr. in particolare, tra gli strumenti disciplinati, la portata di istituto di semplificazione dell’Accordo di pianificazione di cui all’art. 11 il quale sostituisce, a tutti gli effetti, ogni parere, concessione, autorizzazione, nulla osta o altro atto di assenso comunque denominato, di competenza degli enti ed organi partecipanti alla Conferenza di pianificazione.

<sup>118</sup> Cfr. l’art. 30 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>119</sup> Cfr. l’art. 30 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>120</sup> Cfr. la legge regionale 16 aprile 2002, n. 19, della Regione Calabria, recante “*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria*”. Su tale testo v. F. MANGANARO, *Prospettive della pianificazione concertata nelle regioni Basilicata e Calabria*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 283 ss.

sui sistemi ambientali<sup>121</sup>. Nella legge, ci si riferiva alla promozione di piani e programmi di rigenerazione urbana e, più nel dettaglio, alla possibilità di utilizzazione di nuovo territorio solo per il caso di non sussistenza di alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti.

Tuttavia, anzitutto occorre considerare che in seguito anche la Calabria, con la L.r. 40/2015, aveva previsto all'art. 27-*quater* il principio della programmazione a consumo di suolo zero, sicché i Comuni calabresi erano invitati a non utilizzare ulteriori quantità di suolo per l'espansione del proprio abitato, superiori a quelle già disponibili ed approvate nei PRG attualmente in vigore.

In secondo luogo, giova segnalare come, assai di recente, sia intervenuta la L.r. 25/2022 recante “*Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso*”<sup>122</sup>, la quale si contraddistingue per il fatto di individuare come obiettivo principale<sup>123</sup> l'arresto del consumo di suolo e miglioramento della permeabilità dei suoli, nonché il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive, il miglioramento della qualità della vita nei centri storici e nelle periferie, lo svolgimento di interventi di edilizia residenziale sociale, mobilità sostenibile, l'efficientamento idrico ed energetico, e, infine – nella logica del paradigma, anche giuridico, dell'economia circolare<sup>124</sup> – il riuso dei materiali derivanti dalle demolizioni<sup>125</sup>.

Tali obiettivi vengono promossi anche attraverso ampliamenti volumetrici di natura premiale<sup>126</sup> e il recupero<sup>127</sup> di sottotetti, seminterrati ed altri vani (anche interrati) nella logica del pieno sfruttamento e del recupero degli spazi

---

<sup>121</sup> In tal senso, cfr. l'art. 3, della L.r. 19/2002.

<sup>122</sup> Cfr. Legge regionale 7 luglio 2022, n. 25, della Regione Calabria recante “*Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso*”, come in seguito modificata, rispettivamente, dalle leggi regionali 5 agosto 2022, n. 31 e 21 ottobre 2022, n. 35.

<sup>123</sup> Cfr., l'art. 1, comma 1, della L.r. 25/2022.

<sup>124</sup> Sul concetto giuridico in esame, v. da ultimo M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020.

<sup>125</sup> Si tratta, per vero, di una normativa che presenta parecchi punti di contatto con quella della Regione Piemonte.

<sup>126</sup> In particolare, vi si prevede che sia riconosciuta una premialità netta del 20 per cento del volume o della superficie preesistente, ulteriormente aumentata del 10 per cento nel caso in cui gli interventi siano realizzati mediante la procedura del concorso di progettazione ovvero del concorso di idee e del 5 per cento se la superficie di suolo impermeabilizzata è ridotta almeno del 20 per cento, ferme restando le diverse premialità scalari ricollegabili alla bonifica dei luoghi o alla riduzione del rischio sismico. In questo senso, cfr. l'art. 4, commi 7 ss., della L.r. 25/2022.

<sup>127</sup> Risultano possibili, infatti, la ristrutturazione e la sostituzione edilizia con ampliamenti fino al 20 per cento ma entro il limite massimo di settanta metri quadrati. Sul punto cfr. l'art. 5, comma 1 ss., della L.r. 25/2022.

urbani<sup>128</sup>, prevedendo altresì ipotesi di deimpermeabilizzazione e decostruzione, anche assistite da fattispecie premiali<sup>129</sup> a favore dei privati proprietari. Attraverso la *programmazione comunale di rigenerazione urbana e territoriale*, in particolare, si individuano gli obiettivi generali di “[...] *riqualificazione dell’ambiente costruito e di riorganizzazione dell’assetto urbano*”<sup>130</sup>, da perseguirsi anche mediante la rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente<sup>131</sup>.

### *Regione Campania*

Altrettanto risalente era la normativa approntata dalla Regione Campania con la L.r. 16/2004, la quale, in ogni caso, si riferiva all’utilizzo razionale ed allo sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano, da raggiungersi attraverso il minimo consumo di suolo<sup>132</sup>.

Di recente il legislatore è intervenuto con la L.r. 13/2022, recante “*Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”, la quale si contraddistingue per le misure incentivanti ivi previste con il fine di raggiungere gli obiettivi individuati nella legge, dal momento che l’incentivazione urbanistica assume “[...] *come obiettivo il miglioramento della qualità architettonica e urbana nell’edilizia privata tramite la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente*”<sup>133</sup>.

### *Regione Valle d’Aosta*

Ancor più datata, infine, è la normativa di riferimento della Regione Valle d’Aosta, riconducibile alla L.r. 11/1998, la quale tuttavia ispira anch’essa i

---

<sup>128</sup> Cfr., a tal fine l’art. 7 della L.r. 25/2022.

<sup>129</sup> Infatti la nuova legge regionale contempla norme informate ad incentivare interventi di decostruzione, ammettendo la possibilità di demolire edifici non tutelati ubicati in zone agricole oppure entro la fascia costiera non urbanizzata, allo scopo di procedere alle attività di ricostruzione altrove, a fronte di un premio di cubatura del 40 per cento. A tal proposito, cfr. l’art. 8 della L.r. 25/2022.

<sup>130</sup> Cfr., testualmente, l’art. 4, comma 1, della L.r. 25/2022.

<sup>131</sup> Il medesimo art. 4 precisa che tali obiettivi possono essere rispettati anche “[...] *attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero e il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche*”.

<sup>132</sup> M.R. SPASIANO, *L’urbanistica in Campania tra spinte idealistiche e nuovi strumenti di pianificazione*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 143 ss.

<sup>133</sup> Cfr. l’art. 3 della Legge regionale 10 agosto 2022, n. 13, avente ad oggetto “*Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”.

propri principi, tra l'altro, alle esigenze di limitazione del consumo dei suoli<sup>134</sup>.

Tale legge regionale, pur ancora in vigore, è stata di recente modificata per effetto della L.r. 5/2018<sup>135</sup> della Regione Valle d'Aosta, il cui art. 2, nel modificare l'art. 12, comma 1, della L.r. 11/1998, novella la richiamata disposizione statuendo che il piano regolatore generale “[...] *assicura lo sviluppo sostenibile del territorio*”<sup>136</sup> la tutela del paesaggio e dei beni culturali, archeologici, ambientali e naturali, “[...] *il contenimento del consumo del suolo per mezzo della conservazione e della riqualificazione degli insediamenti abitativi esistenti*”<sup>137</sup>. Resta, tuttavia, la possibilità di individuazione delle porzioni di territorio che possono essere eventualmente anche destinate a nuova edificazione “[...] *qualora il relativo fabbisogno non possa essere soddisfatto attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente*”<sup>138</sup>.

Dalle normative regionali sopra compendiate emerge con chiarezza il sempre maggiore spazio assicurato all'interno delle leggi urbanistiche alla tematica della riduzione del consumo di suolo e la consapevolezza palesata dalla grande maggioranza dei legislatori regionali circa il fatto che il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo non possa prescindere, anzitutto, da politiche attive informate alla rigenerazione urbana ed alla riqualificazione dell'esistente, nonché alla tutela delle destinazioni originarie delle aree rurali, anche attraverso incentivi di varia natura affidati al livello di governo (e, quindi, alla pianificazione) comunale.

Su questo fronte, una legge nazionale coerente con le migliori esperienze regionali parrebbe desiderabile, quantomeno al fine di uniformare i livelli minimi di tutela<sup>139</sup> e di disciplina che, altrimenti, resterebbero tra loro differenziati<sup>140</sup>.

---

<sup>134</sup> Cfr. D. DE PRETIS, *op. ult. cit.*, *passim*.

<sup>135</sup> Cfr. Legge regionale 29 marzo 2018, n. 5, recante “*Disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazioni di leggi regionali*”.

<sup>136</sup> Cfr. l'art. 12, comma 1, della L.r. 11/1998, modificato dall'art. 2 della L.r. 5/2018.

<sup>137</sup> Cfr. l'art. 12, comma 1, lett. b) della L.r. 11/1998, modificato dall'art. 2 della L.r. 5/2018.

<sup>138</sup> Cfr. l'art. 12, comma 1, lett. c) della L.r. 11/1998, modificato dall'art. 2 della L.r. 5/2018.

<sup>139</sup> Del resto, si interrogava sull'utilità di una così forte varietà espressiva delle autonomie regionali in materia urbanistica, sollevando qualche dubbio anche alla luce delle esperienze europee comparate, già E. FERRARI, *Le mille Italie dell'urbanistica: federalismo o frammentazione del territorio?*, in E. FERRARI, P.L. PORTALURI, E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, cit., 3 ss.

<sup>140</sup> Quanto sopra senza che una simile differenziazione possa trovare completa giustificazione rispetto ad un obiettivo che, in sostanza, mira a preservare un bene comune di fondamentale rilievo. Ciò detto, è anche vero che essendo diverse le esigenze dei territori e le caratteristiche geomorfologiche degli stessi, istanze di differenziazione, ancorché

### 4.3 Gli accordi urbanistici nelle leggi di ultima generazione

Si è già sottolineato in precedenza come le politiche di riqualificazione immobiliare e, più in generale, di rigenerazione urbana, comportino un tendenziale ruolo centrale del privato proprietario dei compendi assoggettabili alle finalità rigenerative<sup>141</sup>. Tale connotato si staglia all'orizzonte delle possibilità dell'amministrazione<sup>142</sup> per la necessaria prestazione del consenso allo svolgimento di determinate attività, quando non, addirittura, in ragione della necessaria coesistente proattività del medesimo per il compimento delle stesse.

In questo nesso, dunque, si palesa l'intimo legame che pare unire urbanistica consensuale e politiche urbanistiche "ambientalmente connotate"<sup>143</sup> – talora con riferimento alla riduzione o al divieto di consumo di nuovo suolo, talaltra a veri e propri interventi di rigenerazione urbana anche di notevole estensione – sul presupposto della necessaria funzionalizzazione ad interessi pubblici primari di diversa natura ed estrazione, che giungono a compenetrarsi – in fattispecie complesse, cui sovente corrisponde l'esigenza di perfezionare omologhi accordi (complessi plurifunzionali)<sup>144</sup> – con distinti interessi facenti capo ai privati interessati oppure ai terzi che, comunque, potrebbero ambire a svolgere siffatte attività di riqualificazione e rigenerazione, o anche solo una parte di esse, in regime concorrenziale<sup>145</sup>.

---

nella costante del rilievo da offrirsi alle politiche richiamate, potrebbero almeno parzialmente risultare accettabili, ferma restando, ad avviso di chi scrive, l'esigenza che delle tutele minime siano stabilite per tutto il territorio nazionale.

<sup>141</sup> Ribadisce questo assunto T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., 692, ove l'autore riporta il pensiero di G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino 1967, 75 ss.

<sup>142</sup> In verità il tema della centralità delle relazioni pubblico-privato investe il mutato contesto nel quale è chiamata a calarsi l'attività della pubblica amministrazione, soprattutto per quanto attiene alle nuove esigenze di negoziazione che superano le priorità dell'ormai superata fase storica informata all'espansione.

<sup>143</sup> Cfr., ancora T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 692, ove l'autore sottolinea il concetto affermando che il "[...] governo rigenerativo del territorio [...] è intimamente permeato dal canone della consensualità, paradossalmente più di quanto non avvenisse nell'assetto antecedente alle torsioni strutturali del ciclo economico dell'ultimo decennio".

<sup>144</sup> Cfr. *supra*, Parte II, spec. par. 2.3.

<sup>145</sup> Del resto i privati possono comparire sia quali proprietari degli immobili, sia come imprese edili o sviluppatori immobiliari in relazione a compendi di una certa estensione; parimenti, nulla vieta che la componente privata possa palesarsi nella forma di fondi di investimento nel concorso a progetti di riqualificazione e rigenerazione particolarmente ambiziosi, così come, rispetto al presidio degli interessi generali e collettivi, quali associazioni a tutela dell'ambiente ed altre compagini associative espressive di forme della cittadinanza attiva. Talché l'esigenza di tutela dell'interesse concorrenziale e della trasparenza nelle scelte pubbliche delle amministrazioni si staglia in primo piano anche

Più in generale, pare che l'affidarsi alle sole forme della pianificazione, di per sé esperibili *ex ante*, non consenta di valutare compiutamente l'intreccio tra interessi pubblici, privati e collettivi che sembra, di volta in volta, assumere contorni cangianti nel concreto della realtà fenomenica e, consequenzialmente, esigere forme di negoziazione<sup>146</sup> di siffatti interessi maggiormente idonee ad assicurare il coordinamento degli stessi, nell'attualità della loro emersione ed in relazione alle correlative necessità di soddisfacimento in concreto<sup>147</sup>: sicché, innanzi alle mutate prospettazioni degli obiettivi di politica legislativa delle Regioni, pare possa affermarsi che dovrebbe mutare parallelamente anche il ruolo delle amministrazioni, sempre meno “[...] regolatrici delle spinte espansive”<sup>148</sup> e sempre più “[...] promotrici, registe o facilitatrici degli interventi”<sup>149</sup>.

Tuttavia, al di là dell'assetto assiologico e degli obiettivi mutuati dalle diverse legislazioni di settore, il fatto che una legge urbanistica regionale sia stata approvata di recente non implica, di per sé stesso, che il rapporto tra disciplina delle opzioni pianificatorie e moduli consensuali venga disciplinato necessariamente in modo innovativo; né, tantomeno, che a statuizioni di principio anche assai evolute e ad accezioni composite dei concetti attorno ai quali ruota la presente trattazione, corrispondano analoga attitudine alla negoziazione di interessi e, per conseguenza, la disciplina di forme altrettanto incisive di compartecipazione del privato alle scelte pubbliche intestate alle amministrazioni, con ciò che ne può conseguire in termini di corrispondenza tra *ratio* palesata dal legislatore (regionale) e strumenti concreti approntati al fine di perseguire i suoi stessi obiettivi, vale a dire nella logica dell'efficacia nell'attuazione delle disposizioni normative e della loro adeguatezza rispetto al perseguimento degli obiettivi cui sono preordinate.

Al contrario, si può constatare come alcune leggi regionali di recente approvazione siano, in verità – a prescindere dalla bontà degli spunti di principio e delle formulazioni utilizzate –, ancorate a paradigmi tradizionali della pianifi-

---

rispetto all'attività degli operatori del diritto, come ha avuto modo di sottolineare e giustificare ampiamente F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., *passim*.

<sup>146</sup> Sul punto, in generale, per uno studio volto ad indagare anche alcuni ordinamenti giuridici comparati, M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, cit., *passim*.

<sup>147</sup> In altri termini, come avverte T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 693, “[...] si rigenera se, come e quando, in ragione della pluralità dei contesti urbanizzati che meriterebbero attenzione e delle molteplicità delle variabili da considerare, risulterà, ex post rispetto all'auspicio pianificatorio, concretamente possibile farlo”.

<sup>148</sup> T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 693.

<sup>149</sup> *Ibidem*.



cazione urbanistica, forse non sempre del tutto coerenti con le esigenze di adeguamento della normativa e, con essa, dell'incedere procedimentale imposti dal richiamo al divieto del consumo di nuovo suolo o alla tendenziale riduzione del suo consumo ed alla riqualificazione o riuso degli agglomerati urbani in chiave rigenerativa; necessità, queste ultime, che hanno iniziato a trasparire tra gli enunciati delle leggi regionali urbanistiche di terza e di quarta generazione, le quali vengono scientemente – benché in modo improprio – considerate congiuntamente in questa sede, venendo identificate come di “ultima generazione”, sul presupposto che molte delle soluzioni rigenerative delle più recenti leggi regionali invero si innestano in testi unici in materia urbanistica approvate all'inizio del nuovo millennio<sup>150</sup>.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla L.r. 25/2022 della Regione Calabria, che peraltro sembra riprendere in alcuni passaggi dedicati alle forme di premialità, le soluzioni già contemplate, ad esempio, nella L.r. 16/2018 della Regione Piemonte. In essa, al di là della modernità degli obiettivi – per vero, ad avviso di chi scrive, ben enucleati – pare che si assistano gli interventi prioritari di riqualificazione attraverso il ricorso alla disciplina di documenti programmatici comunali tradizionalmente ancorati agli schemi pianificatori consueti<sup>151</sup>.

Anche il richiamo<sup>152</sup> alla possibilità di perfezionare accordi di programma, all'approvazione di piani attuativi unitari (PAU) della programmazione urbanistica generale<sup>153</sup>, all'approvazione degli strumenti attuativi di comparti edificatori o, ancora, degli strumenti di programmazione negoziata,

---

<sup>150</sup> Che si tratti di un'operazione scientificamente non del tutto corretta è constatazione che deriva dal fatto che, a rigore, le leggi di ultima generazione dovrebbero essere solo quelle c.d. di “quarta generazione”. Tuttavia, per poter analizzare la disciplina degli accordi urbanistici con riferimento alle leggi di quarta generazione, non ci si può esimere dall'aver il quadro completo di siffatte opzioni rispetto a tutte le legislazioni urbanistiche regionali in vigore, alcune delle quali risalgono alla fine degli anni Novanta o, più frequentemente ai primi anni Duemila. Dal momento che il *fil rouge* della trattazione verte non tanto sulla ricostruzione tassonomica di tali leggi, quanto appunto sul tema dell'urbanistica consensuale, ancorché attagliata alle dinamiche di rigenerazione, riqualificazione, riuso e riduzione del consumo di suolo, si è ritenuto più utile e funzionale all'economia del lavoro accorpate siffatta analisi sul presupposto del comune oggetto di indagine, piuttosto che operare ulteriori ripartizioni in funzione dell'effettiva ascrivibilità delle soluzioni normative al novero delle leggi di terza o quarta generazione.

<sup>151</sup> Siamo, dunque, evidentemente, nell'alveo procedimentale delle opzioni di “macro-rigenerazione” attestantisi sul modello pianificatorio.

<sup>152</sup> Cfr. l'art. 4, comma 6, della L.r. 25/2022.

<sup>153</sup> Ma ciò solamente per i Comuni che si sono dotati di Piano strutturale comunale (PSC) o di Piano strutturale associato (PSA).

nonché alla predisposizione di *masterplan* di rigenerazione urbana e territoriale<sup>154</sup>, disvela un approccio piuttosto tradizionale all'urbanistica consensuale, nel quale gli accordi risultano serventi rispetto a scelte programmatiche e pianificatorie aventi carattere pregiudiziale e preliminare e si pongono, semmai, soltanto a valle di esse, aderendo allo schema "classico" delle convenzioni urbanistiche meramente attuative di opzioni conformative già operate *sub specie* delle convenzioni di lottizzazione<sup>155</sup>, ferme restando le altre forme di attuazione<sup>156</sup>.

La riprova di quanto detto si ha, ad esempio, nel raffronto con la L.r. 11/1998 della Regione Valle d'Aosta, che – pur essendo una legge di terza generazione, ancorché recentemente modificata – disciplina in modo non molto diverso il concorso dei privati alle iniziative di riqualificazione urbana ed ambientale accogliendo il paradigma plurifunzionale<sup>157</sup>, sostanzialmente informato all'approvazione di accordi di programma<sup>158</sup>: il che, tuttavia, riesce forse coerente con le indicazioni di principio mutuata dalla recente L.r. 5/2018, la quale non pare cogliere appieno le potenzialità connaturate alle azioni volte alla tutela dei suoli da nuove forme di consumo.

---

<sup>154</sup> Il *masterplan* di rigenerazione urbana e territoriale è adottato con deliberazione consiliare ed è costituito da una documentazione chiamata a descrivere, tra le altre cose, quali siano i soggetti pubblici e privati partecipanti alla realizzazione e gestione degli interventi previsti dal programma, nonché a riportare lo schema di convenzione volto a disciplinare i rapporti tra il Comune e i soggetti pubblici e privati eventualmente coinvolti nell'attuazione del programma.

<sup>155</sup> Richiama espressamente l'art. 28 della legge 1150/1942, in particolare, l'art. 3, comma 8, della L.r. 25/2022, ai fini dell'individuazione degli obiettivi, delle tempistiche e delle modalità operative per gli interventi tra i Comuni e gli operatori.

<sup>156</sup> Depongono a favore di tale lettura, del resto anche le disposizioni di cui all'art. 3, commi 4 e 6, ove si stabilisce che l'attività di "[...] *individuazione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale avviene in sede di redazione dello strumento urbanistico generale*" e, correlativamente, che "[...] *gli aventi titolo possono presentare proposta d'intervento [...] da sottoporre alla valutazione comunale*" per la promozione degli interventi di rigenerazione.

<sup>157</sup> Cfr. l'art. 51, comma 2, della L.r. 11/1998, ove si prevede che allo scopo "[...] *di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni possono promuovere la formazione di programmi integrati, caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione [...] e dal possibile concorso di più operatori e di risorse finanziarie pubbliche e private; soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra loro, possono presentare al Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale*", fermo restando il fatto che i programmi integrati debbano essere "[...] *approvati mediante accordi di programma*" ex art. 51, comma 5, della medesima legge.

<sup>158</sup> Cfr. il Titolo IV della L.r. 11/1998, con particolare riferimento agli artt. 26 ss., spec. con riferimento all'art. 26, comma 6.

A questo novero di leggi regionali anche recenti, ma legate a una concezione tradizionale della funzione urbanistica ed, eventualmente, al richiamo più o meno presente ad istituti della programmazione negoziata<sup>159</sup> o agli accordi di programma a fini rigenerativi, sembrano appartenere, oltre alla già richiamata L.r. 16/2018 della Regione Piemonte, anche la L.r. 23/2018 della Regione Liguria, la L.r. 14/2021 della Regione Marche<sup>160</sup>, la L.r. 7/2017 della Regione Lazio<sup>161</sup> e i molti testi di legge susseguitisi a partire dalla L.r. 20/2001 e fino alla L.r. 20/2022 nella Regione Puglia.

Anche la Regione Lombardia, che pure si è dotata di una delle leggi regionali urbanistiche più complesse e dettagliate nel panorama nazionale, non si discosta molto dal modello<sup>162</sup>.

Infatti, lo strumento convenzionale viene disciplinato in relazione alle consuete categorie dell'edilizia convenzionata e, nel rapporto con la pianificazione, soprattutto con riferimento agli interventi contemplati dai piani attuativi<sup>163</sup>; mentre, al contempo, si accede al livello degli accordi di cooperazione in relazione allo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana<sup>164</sup>, ed ampio ricorso alla figura degli accordi di programma con funzione semplificatoria e di coordinamento dell'attività amministrativa, nonché a forme di programmazione<sup>165</sup>, sia nelle consueta categoria della programmazione negoziata<sup>166</sup>, sia rispetto ai programmi integrati di intervento<sup>167</sup> nei quali le convenzioni vengono utilizzate a fini attuativi del programma<sup>168</sup> e stipulate tra i soggetti attuatori ed il Comune. Ne consegue che, pur contemplando moduli pianificatori anche avanzati – come è il caso dei PTRAs, nei quali i soggetti portatori di interessi, anche privati o differenziati, possono accedere ad istituti partecipativi<sup>169</sup> – e combinandoli, nei

---

<sup>159</sup> Su cui v. G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli 1999.

<sup>160</sup> Da riconnettersi, a sua volta, alla L.r. 22/2011.

<sup>161</sup> Cfr. l'art. 2, comma 6, della L.r. 7/2017 della Regione Lazio, ove si prevede che “I programmi di rigenerazione urbana si attuano attraverso i programmi integrati di intervento o di recupero di cui alla L.r. 22/1997”.

<sup>162</sup> Su cui v., per un primo commento, E. BOSCOLO, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, cit., *passim*.

<sup>163</sup> Cfr. l'art. 46 della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia.

<sup>164</sup> Cfr. l'art. 23 *bis* della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia.

<sup>165</sup> Si pensi ad esempio ai Programmi di recupero urbano e programmi integrati di recupero di cui all'art. 94 della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia.

<sup>166</sup> V., sul punto, per il modello generale, la L.r. 29 novembre 2019, n. 19, recante “*Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale*”.

<sup>167</sup> Cfr. l'art. 92 della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia.

<sup>168</sup> Cfr. l'art. 93 della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia.

<sup>169</sup> Ai sensi dell'art. 20, comma 6, della L.r. 12/2005 della Regione Lombardia, i Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRAs) vengono qualificati come strumenti di pianificazione territoriale strategica individuati dal Piano Territoriale Regionale (PTR) “[...] per

percorsi attuativi, con alcuni strumenti dell'urbanistica consensuale, cionondimeno il coinvolgimento del privato avviene secondo modalità tradizionali e, comunque, senza che tale apporto risulti sostanziale rispetto allo spazio discrezionale dell'amministrazione.

Un'osservazione analoga può svolgersi per la L.r. 65/2014 della Regione Toscana, sicché, pur esibendo una legge tra le più avanzate in materia urbanistica, anche la Toscana pare assestarsi sul livello di quella della Lombardia, pur con evidente diversità di accenti.

Infatti, mentre il testo lombardo pare rivolgere l'attenzione soprattutto agli accordi tra pubbliche amministrazioni *sub specie* dell'accordo di programma<sup>170</sup>, parimenti quello toscano prevede il ricorso agli accordi di pianificazione<sup>171</sup> finalizzati alla riqualificazione urbanistica di aree industriali dismesse o parzialmente dismesse<sup>172</sup> e, prima ancora, ai piani e programmi di settore e agli accordi di programma quali atti "classici" di governo del territorio, relegando la negoziazione consensuale tra poteri pubblici e soggetti privati alle sole modalità attuative di piani operativi o attuativi; talché, ad esempio, la parte privata può fornire l'impulso all'iniziativa dei progetti unitari convenzionati di cui all'art. 121<sup>173</sup>, oppure essere coinvolti nei programmi complessi di riqualificazione insediativa<sup>174</sup>.

---

*lo sviluppo di aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovraregionale*", il quale può essere approvato anche su richiesta delle Province interessate. L'art. 21, comma 1, ult. periodo, inoltre, precisa come spetti alla Giunta regionale individuare "[...] le modalità con le quali consultare tutti i soggetti interessati al piano in quanto portatori di interessi diffusi nonché le altre forme di partecipazione di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la costituzione di un forum per le consultazioni attivo per tutta la durata della costruzione del piano" affinché essa possa in seguito predisporre il piano e sottoporlo al Consiglio regionale per la sua adozione.

<sup>170</sup> Ma non solo, se si pensa alla tradizione giuridico-amministrativa sedimentatasi sul tema programmazione negoziata.

<sup>171</sup> Ai sensi dell'art. 41, comma 2, della L.r. 65/2014 della Regione Toscana "[...] le amministrazioni di cui al comma 1, definiscono consensualmente le modifiche da apportare ai rispettivi strumenti della pianificazione territoriale e, ove ritenuto necessario per il perseguimento degli obiettivi di governo del territorio, anche ai piani operati".

<sup>172</sup> Cfr. l'art. 128 della L.r. 65/2014 della Regione Toscana.

<sup>173</sup> Ai sensi dell'art. 121 della L.r. 65/2014 della Regione Toscana, nelle aree che siano già dotate delle opportune opere di urbanizzazione primaria, "[...] le previsioni che, pur non presentando caratteri di complessità e rilevanza tali da richiedere la formazione di un piano attuativo, richiedono comunque un adeguato coordinamento della progettazione e la previa sottoscrizione di una convenzione finalizzata a disciplinare opere o benefici pubblici correlati all'intervento, sono assoggettate dal piano operativo a progetto unitario convenzionato".

<sup>174</sup> Cfr. l'art. 120 della L.r. 65/2014 della Regione Toscana, che li definisce come "[...] strumenti di programmazione attuativa assimilati a piani attuativi" finalizzati "[...] al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti esistenti anche attraverso interventi di

Lo stesso può affermarsi anche per la L.r. 1/2015 della Regione Umbria<sup>175</sup>.

Appartiene a tale categoria anche la L.r. 14/2017 della Regione Veneto, la quale ambisce a disciplinare forme di collaborazione pubblico-privato che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e della città, pur lasciando intuire il riferimento ai patti di collaborazione per la gestione di beni comuni urbani, i quali, del resto, sono normati espressamente anche in alcune delle leggi poc'anzi menzionate<sup>176</sup> anche quando il tessuto normativo non viene a incentrarsi prevalentemente – come invece accade in tale normativa veneta – su di essi. Prevede una disciplina degli usi temporanei<sup>177</sup> – che pare richiamarsi a un medesimo profilo teleologico – la legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15, “[...] per il governo del territorio”<sup>178</sup> del Trentino Alto-Adige, la quale disciplina diffusamente, altresì, gli accordi urbanistici sul modello di quelli a valenza pianificatoria<sup>179</sup>.

Pur prevedendo espressamente la possibilità di accedere ad accordi urbanistici<sup>180</sup>, che possono essere recepiti dallo strumento di pianificazione o intervenire in una fase solo attuativa, anche con i privati parte attiva di tali attività, non sembra distaccarsi dal modello tradizionale finora sommariamente delineato anche la legge 9/2018 della Provincia autonoma di Bolzano, e ciò anche

---

*nuova edificazione*”, i quali, evidentemente, come rileva lo stesso legislatore regionale si caratterizzano “[...] per una pluralità di funzioni, di tipologie d'intervento e di operatori, con il coinvolgimento di risorse pubbliche e private”.

<sup>175</sup> Cfr. la L.r. 21 gennaio 2015, n. 1, recante “*Testo unico Governo del territorio e materie correlate*”.

<sup>176</sup> In tal senso sembra muoversi, ad es., la legislazione della Calabria.

<sup>177</sup> Cfr. l'art. 78.1 della legge provinciale 15/2015.

<sup>178</sup> Cfr. la legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15, del Trentino Alto-Adige “*Legge provinciale per il governo del territorio*”.

<sup>179</sup> Cfr. l'art. 25 della legge provinciale 15/2015.

<sup>180</sup> Ai sensi dell'art. 20 della legge provinciale 9/2018 della Provincia autonoma di Bolzano, infatti, il “[...] *Comune può stipulare, nei limiti previsti da questa legge, accordi urbanistici con privati o enti pubblici al fine di facilitare, nel pubblico interesse, l'attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo, oppure da prevedere in sede di approvazione dell'accordo*” (comma 1); sicché, previa acquisizione del parere dell'ufficio provinciale competente, può infine aversi la stipulazione dell'accordo urbanistico, il quale “[...] *deve contenere comunque anche la motivazione rispetto al valore urbanistico aggiunto*” (comma 5). Ai sensi dell'art. 20, comma 6, della menzionata legge, gli accordi “[...] *sono espressamente recepiti nello strumento di pianificazione, ricorrendo alle procedure previste per la modifica dello stesso. Salvo patto contrario, le modifiche dello strumento di pianificazione sono assoggettate alla condizione sospensiva dell'integrale adempimento delle controprestazioni previste in favore della pubblica amministrazione*”.

laddove si prendano in considerazione le disposizioni di cui alla recente legge provinciale 15/2020, di modifica della precedente<sup>181</sup>.

Vi sono poi alcune legislazioni che non prendono affatto in esame il tema degli accordi urbanistici o che lo toccano solo tangenzialmente – sostanzialmente demandando ai testi di legge a carattere settoriale e, in alcuni casi, agli istituti generali di cui alle leggi dello Stato – come pare accada nel caso della L.r. 40/2017 della Regione Abruzzo, della L.r. 25/2009 della Regione Basilicata<sup>182</sup>, della L.r. 13/2022 della Regione Campania<sup>183</sup>, delle leggi regionali 21/2015 e 29/2017 – pur nel raccordo con la L.r. 5/2007 – della Regione Friuli Venezia Giulia, della L.r. 1/2021 della Regione autonoma della Sardegna.

Diversamente sembrano atteggiarsi altre legislazioni regionali, le quali sembrano investire maggiormente sulla consensualità nel governo del territorio, anche a fini di rigenerazione urbana e tutela dei suoli dal consumo insediativo<sup>184</sup>.

La dimensione consensuale, in alcune legislazioni, pare “[...] *atteggiarsi a componente consustanziale dell’opzione urbanistica stessa*”<sup>185</sup>, come accade emblematicamente, nella L.r. 24/2017 della Regione Emilia Romagna, ad una prima lettura di molte disposizioni<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> Con la quale è stato inserito un comma 21 all’art. 103 della legge provinciale 9/2018, ove si stabilisce che la Provincia “[...] *può stipulare accordi urbanistici con privati o enti pubblici al fine di facilitare l’attuazione di interventi di interesse sovracomunale, determinati con deliberazione della Giunta provinciale*”, nonché un comma 23, il quale prevede che “[p]er attuare interventi che ricadono nella competenza della Provincia, la Giunta Provinciale può, d’intesa con il comune interessato, stipulare accordi urbanistici ai sensi dei precedenti commi 21 e 22 ed inserirli nello strumento pianificatorio”.

<sup>182</sup> La quale fissa una disciplina dei Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana che richiama al modello degli accordi di programma.

<sup>183</sup> Nella quale cfr. l’art. 4, comma 1, lett. *d*) della L.r. 13/2022, ai sensi del quale “*I processi di rigenerazione urbana attuano la concertazione degli interessi pubblici e privati, promuovono il convenzionamento di servizi privati di pubblica utilità e incentivano la partecipazione della cittadinanza*”.

<sup>184</sup> Cfr. G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. app.*, 1, 2011, 508 ss.

<sup>185</sup> Testualmente, v. T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 693.

<sup>186</sup> In relazione a essa, cfr. anzitutto G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, 248 ss.; G.F. CARTEI, E. AMANTE, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell’Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, *ivi*, 329 ss.

Infatti, nella legge dell'Emilia Romagna – che riesce paradigmatica di tale indirizzo – si dichiara espressamente nei “*Principi e obiettivi generali*”<sup>187</sup> che la “[...] presente legge valorizza la capacità negoziale dei Comuni, la qualità delle proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi, quali fattori determinanti per l'efficacia del governo del territorio”<sup>188</sup> e che, per converso, le amministrazioni “[...] titolari di funzioni di governo del territorio cooperano, secondo criteri di competenza e di leale collaborazione [...] anche mediante la stipula di accordi territoriali e l'istituzione di sedi stabili di concertazione”<sup>189</sup>.

Viene, altresì, sancita la possibilità di perfezionare sia accordi propedeutici alla scelta pianificatoria<sup>190</sup> – posti a monte, rispetto all'esercizio della potestà di pianificazione e, quindi, alla formazione del piano<sup>191</sup> – sia “*accordi operativi*”<sup>192</sup> intesi a calare nel concreto dell'attuazione dei progetti<sup>193</sup> previsti una regolamentazione negoziata degli interessi tra il privato – che assume, in tali fattispecie, anche il ruolo di proponente – e l'amministrazione di prossimità<sup>194</sup>.

---

<sup>187</sup> Cfr. l'art. 1 della L.r. 24/2017.

<sup>188</sup> Cfr., in questi termini, l'art. 1, comma 3, della L.r. 24/2017. Peraltro, si consideri che ai sensi dell'art. 38, comma 7, precipuamente dedicato alla disciplina degli accordi operativi, il Comune “[...] svolge una negoziazione con i privati interessati, per definire il concorso degli stessi alla realizzazione degli obiettivi di qualità urbana ed ecologico-ambientale fissati dal piano, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei privati”.

<sup>189</sup> Testualmente, v. ancora l'art. 1, comma 4, della L.r. 24/2017.

<sup>190</sup> Cfr. l'art. 61 della L.r. 24/2017, avente ad oggetto “*accordi con i privati*”, il quale riprende i contenuti del previgente art. 18 della L.r. 20/2000. Sul punto cfr., ancora, M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, cit., 539 ss.

<sup>191</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 45, comma 1, della L.r. 24/2017 la fase di formazione “[...] del piano è diretta alla consultazione del pubblico, [...], nonché all'eventuale stipula di accordi integrativi con i privati”, sicché, ai sensi dell'art. 45, comma 7, anche “[...] in adesione a osservazioni presentate, l'amministrazione procedente può stipulare accordi con i privati interessati, ai sensi dell'articolo 61”.

<sup>192</sup> Cfr., sul punto G. FARRI, *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2020, 433 ss.

<sup>193</sup> Cfr. gli artt. 38 e 39 della L.r. 24/2017.

<sup>194</sup> Per vero, gli artt. 58 ss. della L.r. 24/2017 sono dedicati alla disciplina degli strumenti negoziali, che ai sensi della legge in commento corrispondono agli accordi territoriali (art. 58), agli accordi di programma (art. 59, come modificato dalla L.r. 17/2019), agli accordi di programma in variante ai piani (art. 60), agli accordi con i privati (art. 61).

Segnatamente, si indica espressamente un criterio di preferenza, un *favor* verso l'attuazione delle previsioni di piano preordinate al riuso e alla rigenerazione territoriale, attraverso tali accordi<sup>195</sup>: sicché queste ultime si attuano “[...] principalmente attraverso accordi operativi”<sup>196</sup>, i quali hanno espressamente “[...] il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi e sono soggetti, prima della loro stipula, alle forme di pubblicità, controllo e valutazione stabiliti dal presente articolo, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, della legge n. 241 del 1990”<sup>197</sup>. A fortiori, tale interpretazione riesce consolidata dalla disposizione per cui l'amministrazione “[...] può dotarsi di piani attuativi di iniziativa pubblica”, formulazione che evidenzia la priorità offerta allo strumento del piano attuativo<sup>198</sup>.

A ben vedere, la peculiarità degli *accordi operativi* (ma non solo) previsti ex artt. 38 ss. della L.r. 24/2017 della Regione Emilia Romagna, tuttavia, consta dell'attitudine a superare la tradizionale figura dei piani attuativi ad iniziativa privata – declinati sul modello delle convenzioni di lottizzazione – per giungere a realizzare le opzioni pianificatorie non già in termini di mera conformità rispetto alle prescrizioni di piano, bensì mediante una condivisione<sup>199</sup> delle determinanti del progetto di trasformazione legato agli “[...] antecedenti urbanistici e, per questa via, territoriali e socio-economici di riferimento”<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Il *favor* di cui sopra può rilevarsi anche rispetto alla possibilità che il Comune possa promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi mediante la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse.

<sup>196</sup> Cfr. l'art. 38, comma 1, della L.r. 24/2017, il quale ovviamente pone l'eccezione delle trasformazioni soggette ad intervento diretto.

<sup>197</sup> Cfr., in questi termini, l'art. 38, comma 2, della L.r. 24/2017. L'art. 38, comma 3, precisa i contenuti della proposta che i soggetti attuatori devono presentare al Comune ai fini della stipula degli accordi operativi, da considerarsi *parti integranti e costitutive dell'accordo*, vale a dire il progetto urbano, la convenzione urbanistica, la relazione economico-finanziaria, il documento di Valsat dell'accordo operativo, ovvero il rapporto preliminare nel caso di accordo operativo sottoposto a verifica di assoggettabilità.

<sup>198</sup> Cfr. l'art. 38, comma 17, della L.r. 24/2017, ove si prevede che “[...] in particolare per gli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico-artistico e testimoniale o che sono caratterizzati da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali”.

<sup>199</sup> In tal senso v. anche l'art. 61, comma 1, della L.r. 24/2017.

<sup>200</sup> Testualmente, cfr. T. BONETTI, *op. ult. cit.*, 694; G. FARRI, *op. ult. cit.*, *passim*.

Tale opinione, che si condivide anche alla luce delle opzioni contenutistiche dettagliate ai sensi dell'art. 38, comma 3, della L.r. 24/2017, per vero riesce corroborata dal fatto che ai sensi del successivo comma 4, il Comune è chiamato ad acquisire l'informativa antimafia di cui all'articolo 84, comma 3, del decreto legislativo 159/2011 con riferimento ai soggetti



La legge, inoltre, nella logica di favorire gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, introduce alcune semplificazioni procedurali che vengono a raccordarsi utilmente con la disciplina degli accordi operativi e, più in generale, con i moduli dell'urbanistica consensuale: si pensi alla possibilità di *“esentare gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica, meramente attuativi delle previsioni del PUG”*<sup>201</sup> entro aree il cui perimetro si collochi nel territorio urbanizzato<sup>202</sup>, *“[...] dalla procedura di verifica di assoggettabilità [...], attestando che il PUG ha stabilito una disciplina urbanistica di dettaglio che non conferisce significativi margini di discrezionalità nella predisposizione dell'accordo operativo e del piano attuativo di iniziativa pubblica e ha valutato compiutamente gli effetti ambientali e territoriali degli interventi previsti”*<sup>203</sup>.

Allo stesso modo, si interviene in chiave semplificatoria anche rispetto al sistema di pianificazione, riaffermando la vigenza del principio di competenza<sup>204</sup> nel conferimento delle funzioni di pianificazione, allo scopo di superare il meccanismo delle pianificazioni “a cascata”, affinché esso regoli il rapporto tra piani generali e piani tematici o di settore dello stesso livello di governo<sup>205</sup>.

---

che propongono la stipula degli accordi operativi, sicché l'accordo operativo deve riportare una clausola risolutiva preordinata a garantire la immediata risoluzione dell'accordo nei confronti dei destinatari di un'eventuale informazione antimafia interdittiva.

<sup>201</sup> Cfr. l'art. 11, comma 1, della L.r. 24/2017. Peraltro al comma successivo si stabilisce che il Piano urbanistico generale (PUG) nei casi relativi agli interventi di riuso e rigenerazione possa individuare ambiti soggetti a ristrutturazione urbanistica nei quali l'uso di piccole aree a livello locale, per interventi edilizi e opere di urbanizzazione, sia consentito direttamente attraverso *permessi di costruire convenzionati*.

<sup>202</sup> E infatti, si precisa all'art. 11, comma 4, che le richiamate disposizioni volte alla semplificazione non si applicano agli interventi da realizzarsi al di fuori del territorio urbanizzato, così come a quelli che *“[...] prevedono l'edificazione di aree permeabili prive delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti collocate all'interno di tale perimetro, per i quali è sempre richiesta la predisposizione di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica ai sensi dell'articolo 38, da attuare con permesso di costruire”*.

<sup>203</sup> Cfr., ancora, l'art. 11, comma 1, della L.r. 24/2017. Inoltre, l'art. 11, comma 3, della richiamata legge regionale sancisce, sempre nello spirito di favorire siffatti interventi, che quelli *“[...] di nuova costruzione disciplinati da accordi operativi o da piani attuativi di iniziativa pubblica nel territorio urbanizzato si attuano, in tutti i casi, attraverso la presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)”*.

<sup>204</sup> In questi termini, cfr. l'art. 24, comma 1, della L.r. 24/2017, ove si precisa il portato contenutistico di siffatto principio, in ragione del quale ogni *“[...] strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla presente legge, in conformità alla legislazione statale e regionale vigente”*.

<sup>205</sup> Cfr. l'art. 24, comma 3, della L.r. 24/2017.

Pianificazione e urbanistica consensuale, come si è anticipato, nella legge emiliano-romagnola si incontrano anche nella formazione del piano generale (PUG), giusta la previsione che consente agli Enti locali di perfezionare accordi integrativi con i privati anche in sintonia con le osservazioni e proposte eventualmente presentate<sup>206</sup>. Quanto sopra, dice la norma, al fine di “[...] *assumere nel PUG previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione*”<sup>207</sup>, sicché tali accordi, di conseguenza “[...] possono attenersi al contenuto discrezionale del piano”<sup>208</sup> e sono chiamati ad indicare le ragioni di rilevante pubblico interesse tali da giustificare il ricorso allo strumento negoziale<sup>209</sup>. L’accordo stipulato *ex art.* 61 integra, essendone elemento costitutivo<sup>210</sup>, la proposta di piano e riesce assoggettato al medesimo regime di trasparenza e pubblicità di questo, essendo il perfezionamento dell’accordo preceduto da una determinazione dell’Ente ed i suoi contenuti subordinati al recepimento nella deliberazione di approvazione della proposta di piano, nonché alla successiva conferma delle sue disposizioni nel piano effettivamente approvato: esso rientra, dunque, a pieno titolo nel modello di cui all’art. 11 della legge 241/1990<sup>211</sup>.

Il caso dell’Emilia Romagna non è l’unico rappresentativo di una diversa consapevolezza dei legislatori regionali<sup>212</sup> circa l’esigenza di accedere a forme di negoziazione con i privati secondo quanto esposto in precedenza.

Riesce di un certo interesse, infatti, anche il caso della recente L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, la quale tuttavia si muove entro un orizzonte di istituti

---

<sup>206</sup> Cfr., in tal senso, l’art. 61, comma 1, della L.r. 24/2017.

<sup>207</sup> Per vero, tale formulazione riecheggia l’esigenza di esplicitazione del rilevante interesse per la comunità insediata già menzionato nel paragrafo precedente, allorquando si è fatto specifico riferimento alla L.r. 20/2000.

<sup>208</sup> Cfr. l’art. 61, comma 1, della L.r. 24/2017.

<sup>209</sup> Ne deriva che tali accordi possono attenersi al contenuto discrezionale del piano, purché siano stipulati nel rispetto delle disposizioni normative e del provvedere pianificatorio e non vi sia pregiudizio di terze parti, dovendo l’accordo recare una “[...] *motivazione puntuale e circostanziata*” *ex art.* 61, comma 2, della L.r. 24/2017.

<sup>210</sup> Cfr. l’art. 61, comma 3, della L.r. 24/2017.

<sup>211</sup> Osservazione resa ancor più banale innanzi al richiamo espresso, operato dall’art. 61, comma 4, alla legge generale di disciplina del procedimento amministrativo: infatti, prevede tale disposizione che in relazione a “[...] *quanto non disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui all’articolo 11, commi 1-bis, 2 e 4, della legge n. 241 del 1990*”.

<sup>212</sup> Tuttavia, su altri e diversi aspetti, tale normazione è stata anche criticata, come dimostra G. TORELLI, *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2022, 756 ss.

giuridici un poco diverso. La legge infatti, come si è detto<sup>213</sup>, esprime un evidente *favor* rispetto alle relazioni, specialmente di carattere “strutturale”, pubblico-privato<sup>214</sup>.

Ciò è vero, anzitutto, con riferimento a quanto ivi previsto rispetto alla predisposizione dei Piani particolareggiati attuativi (PPA)<sup>215</sup>, disciplinati quali strumenti di pianificazione intesi a disciplinare le parti del territorio comunale sulle quali il PUG richiede in via ordinaria – a fini attuativi – un ulteriore intervento pianificatorio di dettaglio, nonché quali strumenti che possono essere predisposti anche in assenza della loro previsione nel PUG<sup>216</sup>. Ebbene, se non stupisce che tali piani particolareggiati possano nascere sia dall’iniziativa pubblica, sia da quella privata, sembra invece da rimarcare quanto previsto al secondo periodo dell’art. 30, comma 2 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, laddove si prevede che essi possano tuttavia “[...] essere promossi, redatti e attuati, oltre che dal comune e dai proprietari delle aree interessate, anche da società miste, costituite con il comune dai proprietari degli immobili interessati o da altri soggetti privati”<sup>217</sup>; elemento da cui consegue che, per il caso di PPA di iniziativa privata<sup>218</sup>, essi prevedano il perfezionamento di una convenzione con il Comune.

Da quanto detto deriva che tali piani possano, per vero, avere iniziativa certamente pubblica oppure privata, ma anche mista; e in tutte le tre ipotesi, i

---

<sup>213</sup> V. *supra*, par. precedente.

<sup>214</sup> Sul punto cfr., in generale, M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell’istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo*, cit., 55 ss. Per una sintesi efficace sulle varie forme possibili, v. di recente A. FIORITTO, *L’amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in ID. (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino 2017, 55 ss.

<sup>215</sup> Cfr. l’art. 30 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>216</sup> Ma in tale ultima ipotesi, ai sensi l’art. 30 della L.r. 19/2020, se costituenti variante di piano, debbono essere approvati seguendo il procedimento di formazione del PPA di cui all’art. 31 della legge.

<sup>217</sup> E peraltro, se i PPA si rivelano d’iniziativa di proprietari interessati o di società mista, i soggetti promotori sono allora chiamati a fornire le necessarie garanzie finanziarie per la loro attuazione.

<sup>218</sup> Inoltre, ai sensi dell’art. 30, comma 10, i PPA di iniziativa privata per complessi insediativi in ambito chiuso possono essere previsti “[...] per complessi residenziali, turistico-ricettivi, produttivi di tipo artigianale, industriale e commerciale. Per tali piani attuativi resta escluso l’obbligo della cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ricadenti all’interno del complesso, ferma restando la necessità di formalizzare apposita convenzione per la quale è esclusa l’approvazione in consiglio comunale. Rimane a carico del richiedente privato la realizzazione delle aree, dei servizi e degli impianti necessari all’insediamento, nonché il pagamento dei contributi soltanto sul costo di costruzione”.

soggetti proponenti il piano sono invitati a partecipare, pur senza diritto di voto, alla Conferenza di pianificazione, al pari di quanto si prevede altresì per gli “[...] *altri soggetti pubblici o soggetti privati rappresentativi di interessi collettivi o diffusi, [...] interessati al PPA*”<sup>219</sup>.

Tuttavia, nel raccordo tra pianificazione attuativa e urbanistica consensuale, riesce altresì interessante il riferimento all’art. 32 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, dedicato agli accordi urbanistici con privati o enti pubblici. Tali accordi riescono finalizzati a “[...] *facilitare, nel pubblico interesse*” sia l’attuazione di quanto previsto nel PUG oppure all’interno di un diverso piano attuativo, sia gli interventi “[...] *da prevedere in sede di approvazione dell’accordo*”<sup>220</sup>, ferma restando l’esigenza della “[...] *specificata motivazione in ordine all’interesse pubblico che li giustifica*”<sup>221</sup>. Essi vengono espressamente recepiti nello strumento pianificatorio e, se di iniziativa privata ed implicante la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità “altre” rispetto a quelle di urbanizzazione primaria, la stipula dell’accordo implica l’applicabilità della disciplina prevista dal codice dei contratti pubblici per la finanza di progetto<sup>222</sup>.

La costituzione e l’attività di società miste pubblico-privato è agevolata dalla Regione anche al fine di favorire la riqualificazione degli insediamenti nel quadro dei progetti di rigenerazione urbana – vale a dire nell’ideazione, nell’attuazione e nella gestione degli stessi – come precisa puntualmente l’art. 33, comma 5, lett. c) della legge in commento, ove tali compagini societarie di costituzione comunale<sup>223</sup> vengono indicate come i soggetti “[...] *cui demandare l’attuazione degli interventi di rigenerazione urbana nel contestuale rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti e della efficacia e tempestività degli interventi*”<sup>224</sup>, ivi

---

<sup>219</sup> Cfr. l’art. 31, comma 6 della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>220</sup> Cfr. l’art. 30, comma 1, della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

<sup>221</sup> Cfr. l’art. 30, comma 2, della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia. Inoltre, ai sensi del comma 4, la motivazione deve necessariamente estendersi anche al valore urbanistico aggiunto.

<sup>222</sup> Cfr. l’art. 32, comma 6, della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, ove si richiama, con necessaria esigenza di adattamento al nuovo testo, all’art. 183, comma 15, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>223</sup> Possono partecipare a siffatte società anche i liberi Consorzi comunali – corrispondenti alle Province delle Regioni a statuto ordinario – la Città metropolitana oppure anche la Regione. Esse provvedono alla preventiva acquisizione delle aree e degli immobili interessati dall’intervento, la quale può avvenire sia consensualmente, sia tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del Comune interessato dall’intervento. Riesce interessante notare come ai sensi del comma 12, ultimo periodo, invece, “*Le aree già di proprietà pubblica interessate dall’intervento possono essere conferite alla società anche a titolo di concessione*”.

<sup>224</sup> Cfr. l’art. 33, comma 5, lett. c) della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

compresi quelli di trasformazione<sup>225</sup>, rigenerazione e riqualificazione in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, con la conseguenza che la parte privata delle società miste debba essere scelta tramite ricorso all'evidenza pubblica<sup>226</sup>. In ogni caso obblighi e diritti delle parti implicate nella realizzazione di interventi debbono risultare a pena di nullità all'interno del regolamento consensuale dedotto nella convenzione urbanistica, al quale sarà affidata la disciplina puntuale, dunque, dei rapporti intercorrenti tra le amministrazioni locali ed i soggetti privati costituiti in società mista.

Certamente queste due ultime esperienze normative, per certi versi più moderne, esprimono l'idea di un duplice modello – la cui opzione di principio non è, tuttavia, neutrale, visti anche gli antecedenti delle c.d. società di trasformazione<sup>227</sup> – che sembrerebbe maggiormente adeguato al veloce mutare delle condizioni entro le quali promuovere i progetti di rigenerazione urbana, per loro stessa natura complessi e difficilmente predicabili *a priori*, laddove gli interessi che animano tale complessità premano per il sempre più immediato soddisfacimento.

Altrettanto ovviamente, si tratta di un approccio tale da esigere sia un chiaro e rigido orizzonte di disciplina, il quale lasci inalterata le potestà discrezionali delle amministrazioni esercenti la potestà di pianificazione, sia la presenza di Enti pubblici che abbiano le competenze tecniche e l'autorevolezza istituzionale<sup>228</sup> per negoziare gli interessi senza cedere alla tentazione di “abbassare l'asticella” delle scelte relative a quelli di natura differenziata ad un livello di eccessiva condiscendenza delle scelte verso le proposte provenienti dai privati.

---

<sup>225</sup> Cfr. a tal proposito, puntualmente già C. VITALE, *La collaborazione pubblico-privato per l'attuazione delle prescrizioni urbanistiche. Le società di trasformazione urbana*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., 365 ss.

<sup>226</sup> Cfr. l'art. 33, comma 10, della L.r. 19/2020 della Regione Sicilia.

In generale, su questo aspetto, v. ad es. E. PARISI, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2018, 1483 ss.

<sup>227</sup> Non c'è dubbio che il ricorso a modelli societari resti attuale anche alla luce dell'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici, che ribadisce il principio di auto-organizzazione (sul quale si tornerà *infra*, nel par. conclusivo). È anche vero, però, che tale modello non pare abbia in passato offerto prova di agevole applicazione concreta, anche in considerazione delle difficoltà sovente legate all'esperienza delle procedure espropriative relative ai privati proprietari “esterni” alla compagine societaria. Da questo punto di vista, almeno ad avviso di chi scrive, sembra di poter affermare che l'opzione rivolta a sottolineare le potenzialità dei moduli convenzionali possa garantire maggiore speditezza e, soprattutto, un più alto tasso di semplificazione procedimentale, dal momento che gli spazi lasciati dal regolamento consensuale possono essere *ex ante* coperti con opportune clausole che spetterà all'amministrazione valutare nei loro effetti sin da subito.

<sup>228</sup> Ovviamente il tema prelude a direttrici di sviluppo notevolissime e al richiamo ad una letteratura sconfinata. In argomento, per tutti, v. se si vuole B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna 2017.

Il che implica che alle amministrazioni stesse risulti chiaro *ab initio* l'assetto di sviluppo strategico-territoriale che si intende perseguire e realizzare, tenendo in debito conto il fatto che, tuttavia, non sempre la pianificazione restituisce appieno la ricomposizione completa degli aspetti conoscitivi che pure occorrerebbe considerare; ed allo stesso modo, che negoziare significa, anzitutto, operare scelte discrezionali, accettando di sostenere, rispondendone, le responsabilità sottese a tali scelte<sup>229</sup>.

Evidentemente si tratta di una serie di precondizioni che non sempre è dato rinvenire nelle amministrazioni comunali, specialmente in quelle caratterizzate da una ridotta capacità amministrativa o sprovviste delle competenze – non solo di carattere funzionariale, ma anche amministrative, da parte degli stessi amministratori – che sarebbero richieste per esercitare una scelta consensuale realmente consapevole e pienamente rispondente alla norma attributiva del potere, nella quale sia preservato il margine di apprezzamento e, per converso, che siffatto margine sia pienamente attinto ed utilizzato<sup>230</sup>.

Così, se da un lato l'attivazione di dinamiche rigenerative richiede la presenza di un contesto normativo favorevole che sia preordinato a tale obiettivo, parimenti non è da escludere che alcuni legislatori regionali abbiano considerato anche la presenza (o meno) delle pre-condizioni sopra enunciate, quantomeno sul fronte del panorama istituzionale nel quale sarebbero state calate le rispettive disposizioni normative, prima di accedere ad un approccio maggiormente informato alla valorizzazione della pianificazione, rispetto all'opzione più favorevole alla sperimentazione di moduli consensuali dell'esercizio del potere. Ragion per cui, mutando il contesto istituzionale di applicazione degli istituti richiamati, è ben possibile che i legislatori regionali abbiano valutato nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa, la bontà di soluzioni più vicine all'urbanistica consensuale tradizionale, in luogo di formulazioni maggiormente inclini a riconoscere un ruolo sostanziale all'apporto del privato.

---

<sup>229</sup> Esprime efficacemente il senso del rapporto tra *deficit* strutturale delle amministrazioni, responsabilità e discrezionalità, seppur in relazione alle procedure ad evidenza pubblica ed alla gestione dei contratti, in particolare, F. PELLIZZER, *Lo spazio dell'amministrazione nella gestione dei contratti*, in D. FONDAROLI (a cura di), *Incertezze interpretative e insidie del linguaggio giuridico. Rapporti con la pubblica amministrazione e codice dei contratti*, Bari 2019, 129 ss., spec. 144 ss.

<sup>230</sup> Questo è, forse, un altro punto sostanziale: innanzi alla possibilità di esercitare una potestà discrezionale occorre che coloro che sono deputati a compiere la scelta di opportunità siano preparati a farlo ed abbiano intenzione di esercitare quel margine. Non si tratta di cosa scontata, dal momento che si assiste al ripetersi di preoccupanti derive implicanti una costante fuga dalla responsabilità in ragione di svariate forme di amministrazione "difensiva" e una sorta di generalizzata "banalizzazione dell'amministrazione", come ha avuto modo di sottolineare autorevolmente M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2016, 9 ss.

## **5. Attualità dell'urbanistica consensuale e valorizzazione della negoziabilità degli interessi: il ruolo della potestà legislativa regionale**

### **5.1 Alcune riflessioni conclusive sulla “rivisitazione” e valorizzazione dei moduli consensuali nelle più recenti leggi regionali ed innanzi alle esigenze attuative del dispositivo di ripresa e resilienza**

L'analisi delle legislazioni comparate sembra suffragare, almeno in parte, una valorizzazione delle istanze dell'urbanistica consensuale<sup>1</sup> applicate a finalità di rigenerazione e riqualificazione urbana, prodotte per il tramite, nello specifico, di un rinnovato rilievo della categoria – che sembrava a tratti in parte superata – degli accordi complessi plurifunzionali<sup>2</sup>.

Il legame tra politiche di rigenerazione urbana e questa tipologia di accordi riemerge, infatti, nelle previsioni negoziali che paiono restituire forza al concetto in ragione del quale pare che il regolamento negoziale possa accogliere e considerare una serie di interessi che travalicano la dimensione di quelli pubblici primari propri della pianificazione del territorio<sup>3</sup>.

In particolare, tali accordi, tra le molte potenzialità possibili, sembrano aver ad oggetto ampie aree della città nelle quali riesce possibile attuare interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare e ricollegare ad essi, a favore del privato, la possibilità di interventi edilizi del tutto estranei all'oggetto della riqualificazione dedotto nel regolamento convenzionale – ad esempio in

---

<sup>1</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, cit., 38 ss., spec. 39.

<sup>2</sup> Come si è visto, tale terminologia è mutuata da F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., *passim*, spec. 172 ss.

<sup>3</sup> Sicché è possibile individuare un legame tra rigenerazione urbana e consensualità, così come tra il concetto stesso di *smart city* e negoziazione degli interessi, come afferma M.A. QUAGLIA, *La gestione consensuale del territorio nella città “intelligente”*, cit., *passim*, spec. 133.

quanto ubicati in altre zone dell'agglomerato urbano, oppure in quanto correlate a forme di premialità in termini di ampliamento volumetrico o accesso a finanziamenti regionali – con ciò accogliendo nell'oggetto dell'accordo e, per conseguenza, regolando e armonizzando in esso, una molteplicità di interessi anche non direttamente collegabili al governo del territorio (come, ad esempio, quelli di ordine concorrenziale riferiti all'esecuzione di opere pubbliche e/o di interesse pubblico).

I problemi giuridici che attengono a tale categoria di accordi, per certi versi vicini – e talora anche ricollegati nella prassi amministrativa – alle dinamiche della programmazione negoziata, ripropongono, pur con diverse sfaccettature, il quesito originario circa la loro effettiva riconducibilità, preso atto della rilevanza che essi assumono per le politiche di rigenerazione urbana – e della caratterizzazione plurifunzionale specchio della complessità degli interessi in essi coinvolti<sup>4</sup> – al regime giuridico di cui all'art. 11 della legge 241/1990.

Segnatamente, dall'accedere o meno a tale opzione ermeneutica, deriva il diverso atteggiarsi della disciplina consequenziale di molti aspetti giuridici<sup>5</sup>: infatti, accogliendo nell'oggetto dell'accordo interessi "altri" rispetto a quelli propri degli accordi a valenza pianificatoria, così come degli accordi attuativi, sfuma l'idea che sussista sempre e comunque un interesse pubblico primario chiaramente identificabile, con la conseguenza di "scivolare" fatalmente verso il "regolamento di prestazioni corrispettive", pur implicanti la sottensione di interessi certamente privati, benché altrettanto incontrovertibilmente anche pubblici, seppur per diversa parte e distinto angolo visuale. In sede di formazione di simili accordi l'attenzione deve essere riposta non solo agli schemi procedurali propri degli accordi urbanistici (e quindi al regime degli accordi pubblicistici *ex art.* 11 della legge 241/1990), ma anche alle diverse discipline di regolazione di diversi interessi – pubblici e privati – coinvolti<sup>6</sup> (e, in quest'ottica, va solo segnalato che l'impostazione del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 36/2023 con la particolare funzione ordinatoria assegnata ai principi generali di apertura, potrebbe contribuire alla armonizzazione disciplinare di cui si è fatto cenno)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Specchio della complessità, se filtrata attraverso l'estensione territoriale, degli interessi coinvolti nel governo del territorio: concetto espresso, ad es., da G. TULUMELLO, *Pianificazione urbanistica e dimensione territoriale degli interessi*, Milano 1996, spec. 53 ss. Una bella ricerca che rende l'idea tangibile di siffatta complessità e delle diverse anime che la compongono si ritrova nell'ancora attuale volume di M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna 2007.

<sup>5</sup> Su cui v. quanto esposto *amplius supra*, Parte II.

<sup>6</sup> F. PELLIZZER, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, cit., *passim*.

<sup>7</sup> Tale considerazione, ad es., riesce ancor di maggiore peso alla luce del modello di relazione pubblico-privato proposta dalla L.r. 19/2020 della Regione Sicilia, nonché per tutte quelle Regioni che accedono a paradigmi di regolazione in funzione del richiamo



Il rinnovato proporsi di tali forme di accordo nel quadro delle misure di riqualificazione emerge con chiarezza almeno da alcune legislazioni regionali di ultima generazione; sicché la questione si palesa, da un lato, di stretta attualità e, dall'altro, di evidente rilevanza giuridica e promette di assurgere ad oggetto di futura speculazione a fronte della rivisitazione in chiave sostanzialistica promossa da alcune legislazioni regionali particolarmente innovative<sup>8</sup>.

Ciò detto, *a fortiori*, il rilievo delle forme e dei contenuti dell'urbanistica consensuale, intesa nel senso più ampio della locuzione<sup>9</sup>, riemerge anche in relazione alla disciplina degli accordi amministrativi tra amministrazioni pubbliche.

Il che è vero, anzitutto, rispetto al tema degli strumenti attraverso i quali è possibile promuovere interventi di riqualificazione dell'esistente edilizio, specialmente allorché si volga l'attenzione al continuo e trasversale ricorrere, nella gran parte delle legislazioni regionali – soprattutto in quelle ancora di “terza generazione” o, ancorché recenti, recanti un'impostazione simile – della figura paradigmatica dell'accordo di programma quale modello sul quale incardinare l'attuazione dei *programmi di rigenerazione* contemplati nelle leggi urbanistiche regionali<sup>10</sup>.

Tuttavia, il rinnovato rilievo di siffatta tipologia di accordi per il governo del territorio muove, altresì, da considerazioni del tutto estranee agli svolgimenti delle normative regionali comparate, già analizzate in precedenza.

---

al Codice dei contratti pubblici, quali quelle di Lombardia e, in misura minore, anche Trentino Alto-Adige.

Peraltro, se è vero che negli accordi in parola, permane la tendenza al bilanciamento e al temperamento di interessi diversi rispetto a quelli non direttamente ricollegabili al governo del territorio e, in essi, trovano considerazione anche interessi differenziati, occorre sottolineare ancora una volta come la valutazione di interessi di quest'ultimo tipo non sia una prerogativa dei soli accordi, ma, al contrario, risulti ormai prerogativa ben riconoscibile e in fase di consolidamento anche rispetto ai contratti pubblici: ad essi, infatti, si riconosce oggi anche una rinnovata funzione “sociale” e, anche “ambientale”, che consente, per non dire impone, alle pubbliche amministrazioni di verificare l'atteggiarsi di tali interessi anche rispetto al principio concorrenziale. Sul punto, cfr. la ricostruzione di E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, cit., *passim*.

<sup>8</sup> Cfr., in particolare, la L.r. 24/2017 della Regione Emilia Romagna.

<sup>9</sup> Tanto in quanto in grado di contemplare variegata tipologie di accordi nel governo del territorio.

<sup>10</sup> Quale che sia la correlativa denominazione che essi assumono nei testi delle Regioni.

Se rispetto a progetti ed interventi di una certa complessità parrebbe quasi scontato sottolineare l'esigenza – sovente da più parti evidenziata – di attribuire rilievo sostanziale ai tempi del procedimento e, soprattutto, ai termini procedurali cui sono correlate le erogazioni dei finanziamenti distribuiti<sup>11</sup> in ragione del c.d. *Recovery Fund*, dall'altro tale legame si staglia all'attenzione degli operatori del diritto giusta la rinnovata posizione che lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sembra riconoscere alla dimensione organizzativa implicata negli accordi tra amministrazioni disciplinati *ex artt.* 11 e 15 della legge 241/1990.

Tale frangente riesce inferibile, anzitutto, in ragione dell'esigenza di concordare aspetti di merito di tali progetti e di farlo celermente, anche attraverso forme di co-pianificazione e concertazione tra amministrazioni, sicché, anche intuitivamente, non può che risultare necessariamente valorizzata l'implicazione di un accordo o una convenzione pubblicistica<sup>12</sup>.

Una conclusione, questa, che tuttavia riesce inferibile direttamente anche dal dettato normativo<sup>13</sup>, all'interno del quale il legislatore conferisce apertamente un ruolo centrale e rinnovato alle convenzioni tra amministrazioni pubbliche, quali strumento normativamente tipizzato e di carattere generale<sup>14</sup> propedeutico a favorire il coordinamento tra le amministrazioni destinatarie dei fondi pubblici chiamate alla realizzazione di investimenti e società *in house*

---

<sup>11</sup> Peraltro, tale aspetto – sempre avendo a mente l'orizzonte di principio degli accordi tra pubbliche amministrazioni – interroga fatalmente il tema dell'inadempimento di un'amministrazione fatto constare da altra amministrazione allorquando sia stato sottoscritto un accordo o una convenzione pubblicistica del *genus* di cui all'art. 15 della legge 241/1990, in relazione alla perdita di finanziamenti cagionato dall'avvenuto decorso dei termini procedurali.

<sup>12</sup> Per vero anche nelle leggi regionali emerge questa dimensione: si pensi agli accordi e alle conferenze di co-pianificazione, oppure, ad altro livello, alla predisposizione dei piani paesistici/paesaggistici, che richiedono forme di concertazione tra Ministro competente e Regioni (nella forma di intese).

<sup>13</sup> Cfr., in particolare, l'art. 10, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché l'art. 10, comma 7-*quinquies* del D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

<sup>14</sup> L'estensibilità dell'applicabilità della disposizione ben oltre l'orizzonte attuativo del PNRR e delle programmazioni comunitarie deriva dal fatto che l'art. 10, comma 1, già menzionato si riferisce “[...] *in particolare*” a “[...] *quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e comunitaria 2014-2020 e 2021-2027*”, con ciò favorendo l'emersione della dimensione teleologica della norma, benché, ad avviso di chi scrive, con ciò evitando di circoscrivere a quelle attività le forme di supporto, anche perché se così fosse non si comprenderebbe appieno la connessione sistematica, altrimenti giustificata, rispetto all'articolo precedente.

– si pensi a soggetti quali Invitalia<sup>15</sup>, oppure alle società direttamente o indirettamente controllate da Cassa Depositi e Prestiti<sup>16</sup> – ai fini di garantire il necessario supporto tecnico-operativo rispetto alla definizione e all'avvio delle procedure di affidamento, nonché alla celere attuazione degli investimenti pubblici richiamati<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> L'art. 10, comma 1, si riferisce puntualmente al “[...] *supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”. Il coinvolgimento di Invitalia, peraltro, si deve alla convenzione sottoscritta dalla stessa Invitalia con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 8 febbraio 2022, attraverso la quale si è stabilito che il MEF mettesse a disposizione delle amministrazioni centrali titolari di interventi ed ai relativi soggetti attuatori il supporto tecnico-operativo di Invitalia onde sostenere e accelerare la realizzazione degli interventi previsti nel PNRR.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 10, comma 7-*quinquies* del D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, ove si stabilisce che onde garantire la tempestiva ed efficace attuazione degli interventi di cui al PNRR, da un lato, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 possano avvalersi direttamente di Cassa Depositi e Prestiti e, tramite essa, di società da essa direttamente o indirettamente controllate, per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, anche in relazione alla gestione di fondi pubblici e per attività connesse, accessorie o strumentali; e dall'altro lato, contestualmente, si prevede che le attività poc'anzi richiamate possano essere regolate in apposite convenzioni, anche in relazione alla remunerazione delle stesse, concluse sulla base e in conformità all'accordo quadro perfezionato da CDP e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Peraltro è appena il caso di sottolineare il fatto che in data 23 dicembre 2021 il MEF e CDP hanno perfezionato un accordo quadro a tenore del quale CDP può fornire un affiancamento alle amministrazioni centrali titolari di interventi finanziati con le risorse del PNRR e, mediante loro, ai soggetti attuatori, attraverso piani operativi annuali.

Sul ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nell'ordinamento amministrativo italiano, anche in relazione alle disposizioni del *Next Generation EU* v., da ultimo, G. MULAZZANI, *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna 2023.

<sup>17</sup> Che la celerità sia alla base della disciplina, oltre ad essere riconfermato dall'interpretazione letterale che può operarsi in merito alla richiamata disposizione, è dato inferibile anche dalla rubrica dell'art. 10, non a caso recante “*Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici*”. Ne deriva che in ragione dell'esigenza di concordare aspetti di merito di tali progetti, anche attraverso forme di co-pianificazione e concertazione tra amministrazioni, non può che risultare necessariamente valorizzata l'implicazione di un accordo o una convenzione pubblicistica. Da ultimo, cfr. altresì il D.L. 29 maggio 2023, n. 57, avente ad oggetto “*Misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico*”, recante ulteriori disposizioni preordinate a “[...] *garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”.

Quanto sopra, specialmente se siffatti pubblici investimenti siano previsti dal PNRR e dai cicli delle programmazioni comunitarie<sup>18</sup> e, in misura allargata, rispetto alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR, ai quali le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali possono attendere con “[...] *proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente*”<sup>19</sup>, sicché ad esse è consentito avvalersi “[...] *del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati*”<sup>20</sup>.

Del resto, tale impostazione riesce corroborata anche dalla sanzione del principio di *auto-organizzazione amministrativa* di cui all’art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici<sup>21</sup>, siccome in grado di ritagliare, ancorché dall’esterno, l’operatività degli accordi amministrativi in termini di esclusione dall’applicabilità delle disposizioni codicistiche<sup>22</sup>, sul confine, a tratti labile e in precedenza

---

<sup>18</sup> Cfr., ancora, l’art. 10, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>19</sup> Cfr. l’art. 9, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>20</sup> Cfr., testualmente, l’art. 9, comma 2, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>21</sup> Cfr. l’art. 7 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici. Come si è detto, peraltro, a tale principio occorre comunque riferirsi nell’interpretare i modelli accolti nelle molteplici leggi regionali in precedenza analizzate. Infatti, anche rispetto a “famiglie giuridiche” tra loro contigue, ad una lettura più attenta si evince come ogni Regione abbia, per vero, un proprio modello di riferimento, sul quale vengono talora a innestarsi opzioni nuove, in funzione delle mutate finalità alle quali il legislatore regionale informa anche istituti già presenti nel contesto giuridico-amministrativo di riferimento. Questo approccio, che produce una torsione dell’esistente giuridico alle mutate realtà da governare, pare ad avviso di chi scrive espressione di un pragmatismo normativo da salutare con favore; purché, ovviamente, non si traduca nella deriva del mancato adeguamento ad esigenze pressanti della realtà fenomenica e giuridica.

<sup>22</sup> In tal senso, cfr. l’art. 7, comma 4, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ove sancisce, offrendo il giusto rilievo alla dimensione degli interessi correlati, che: “*La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell’ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni: a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse; b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all’attività di interesse comune, in un’ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto simallagmatico tra prestazioni; c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l’accordo non tenda a realizzare la*

accennato, tra “attività amministrativa di diritto privato” e “attività di diritto privato” delle pubbliche amministrazioni<sup>23</sup>.

Orbene, che siffatti investimenti pubblici possano impattare sulla materia “governo del territorio”, come certamente accade nella maggior parte dei casi dei progetti finanziati a titolo del PNRR; e, al contempo, implichino, a monte, il concerto tra amministrazioni cristallizzato nelle convenzioni pubblicistiche – con finalità di semplificazione procedimentale, coordinamento degli interessi e delle attività e valenza organizzatoria – di cui agli artt. 11 e 15 della legge 241/1990; nonché, infine, parimenti sottendano, a valle, l’esigenza di favorire forme di partenariato pubblico-privato o, comunque, anche solo accordi tra amministrazioni e privati, talora assoggettati anche ai principi del regime concorrenziale, costituisce un dato di fatto che, ancora una volta, riconferma l’attualità degli accordi nel contesto dell’amministrazione del governo del territorio (e, per correlazione, dei lavori pubblici).

E parimenti, anche nel quadro dell’attuazione del PNRR si staglia come centrale la forza trainante della transizione ecologica e della dimensione ambientale rispetto alla realizzazione degli interventi, anche di rigenerazione<sup>24</sup>, se non altro – e fermi restando i pilastri nei quali si articola il Piano nazionale – in ragione della correlazione sussistente tra il rispetto del principio *Do No Significant Harm* (DNSH)<sup>25</sup> e l’accesso ai fondi necessari a finanziare gli interventi previsti.

---

*missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti; d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione”.*

<sup>23</sup> Cfr. *supra*, Parte II, spec. par. 2.

<sup>24</sup> La rigenerazione urbana rappresenta del resto un obiettivo del PNRR ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021). Essa interviene sia nella Missione 1C3 dedicata al turismo (rigenerazione delle periferie urbane e valorizzazione dei luoghi identitari), sia nella Missione M5C2.2 afferente all’inclusione ed alla coesione sociale, rispetto alla quale si contemplano interventi di rigenerazione volti a ridurre situazioni di degrado sociale ed emarginazione e a migliorare la qualità del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale. Su questi profili, come su altri “collaterali” alla nozione di rigenerazione, già prima dell’approvazione del PNRR la dottrina si è interrogata: cfr., ad es., *ex multis* A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, I, Napoli 2017, spec. 41 ss., oppure P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del Territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU*, Milano 2017, 91 ss. Di recente, invece, v. M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2022, 394 ss., spec. 405 ss.

<sup>25</sup> Sicché, in funzione di tale principio gli interventi contemplati in attuazione del PNRR non devono arrecare alcun danno significativo all’ambiente. In merito alla fonte giuridica di tale principio, cfr. l’art. 2, comma 1, n. 6, del Reg. (UE) 241/2021 e l’art. 17, Reg.

Peraltro, come si anticipava, le politiche di rigenerazione urbana non possono prescindere dal consenso tra parti, non fosse altro perché il privato riveste un ruolo non obliterabile per la buona riuscita di progetti di riqualificazione e riuso. Sicché, al di là delle possibili opzioni partecipative del privato a forme di pianificazione ed oltre la dinamica tradizionale della sperimentazione del consenso nell'attuazione delle disposizioni conformative, una visione altrettanto pragmatica e ragionevole della materia conduce a riconsiderare la centralità della negoziazione di interessi rispetto a progetti connotati da un alto grado di complessità.

Progetti che, dipendendo dal consenso tra amministrazioni e privati, non possono non tenere in adeguato conto – prendendo atto della correlativa centralità – dei principi giuridici posti dall'ordinamento a tutela del contraente privato, primo su tutti quello del legittimo affidamento, ma che, allo stesso tempo, richiedono che all'amministrazione sia sempre riconosciuto uno spazio decisionale implicante forme di discrezionalità, legate al perseguimento di pubblici interessi e all'attualizzazione degli stessi rispetto ai continui – per non dire a tratti frenetici – svolgimenti delle situazioni di fatto e di diritto.

Le legislazioni urbanistiche regionali sembrano, ancora una volta, riconoscere prima del legislatore nazionale siffatto rilievo, e, consequenzialmente, scommettere su un'impostazione del tema sovente moderna e in sintonia con la reale profondità delle implicazioni correlate a siffatta complessità dell'esistente, ribadendo come le Regioni possano, a buon titolo, farsi ancora portatrici di istanze di rinnovamento giuridico ed istituzionale, sia attraverso l'oculato esercizio della potestà amministrativa (in tal caso, anzitutto, di tenore pianificatorio) sia, prima ancora, ed in modo assai più qualificante, attingendo alle risorse più recondite e significative intimamente connesse all'essenza stessa dell'attribuzione costituzionale – *rectius*, riconoscimento – della potestà legislativa.

Non è un caso, infatti, che laddove il richiamato “groviglio” di interessi si faccia sempre più perplesso, l'ente pubblico dotato di capacità legislativa più vicino ai territori ed alle realtà da amministrare proponga delle soluzioni – sia sul fronte legislativo, sia su quello amministrativo – talora anche sperimentali, ai problemi della comunità insediata nell'ambiente di vita da governare.

Molti degli svolgimenti futuri e degli esiti delle politiche di rigenerazione, in effetti, dipenderanno dalla – e si risolveranno nella – capacità o meno delle parti pubbliche e private di perfezionare accordi, talora anche a caratterizzazione plurifunzionale. In altri termini, essi dipenderanno dalla sperimentazione del senso profondo della negoziazione avente ad oggetto interessi, con la quale l'amministrazione, come in una sorta di sineddoche, si fa parte del regolamento

---

(UE) 852/2020. Il rispetto di tale principio costituisce onere da dimostrarsi a cura degli Stati membri ai fini dell'accesso ai fondi di derivazione comunitaria.

Sul punto, cfr. di recente A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, 8, 2022.

convenzionale – avente ad oggetto singole aree, interventi, porzioni di agglomerato urbano – per regolare il tutto, vale a dire la complessità del reale e degli interessi primari (e secondari) che si intravede oltre l'oggetto della convenzione, pur segnandone l'orizzonte dell'attività.

Sicché essa sceglie di accedere a moduli convenzionali dell'attività amministrativa per perseguire al meglio la perplessa congerie di interessi affidati alla sua cura; in definitiva, attinge alla consensualità per “governare l'innovazione” – in tal caso assiologica, quale portato delle politiche di rigenerazione urbana e connotazione in senso ambientale della tutela dei suoli – “anche oltre lo specchio di Alice”<sup>26</sup>, affinché una volta “spiccato il balzo per approdare nel Paese delle Meraviglie” possa giovare dell'apporto di strumenti nuovi innanzi alla consapevolezza che “[...] la vecchia strumentazione di gestione del potere, le sue usurate redini, non tengono più”<sup>27</sup>; e, quindi, rendere effettive e concrete, nel pragmatismo della scienza giuridica, istanze che altrimenti rischierebbero di limitarsi a nobili enunciazioni di principio, ma di difficile attuazione.

---

<sup>26</sup> P. BASSETTI, *Oltre lo specchio di Alice. Governare l'innovazione nel cambiamento d'epoca*, Milano 2020. Il volume citato considera il rapporto tra potere e innovazione tecnologica, sapere e intelligenza artificiale: benché possa apparire estemporanea la citazione, in realtà il legame tra rigenerazione urbana, città intelligente e strumenti giuridici e di governo adeguati alla realtà da governare, rendono forse assai meno peregrino il riferimento.

<sup>27</sup> P. BASSETTI, *op. ult. cit.*





# Bibliografia

- Aa.Vv. (1962), *La pianificazione urbanistica, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna*, Milano, Giuffrè.
- Aicardi, N. (1997) «La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1.
- Amorosino, S. (2003), «Il “governo del territorio” tra Stato, regioni ed enti locali», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3.
- Amorosino, S. (2008), *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, Cedam.
- Amorosino, S. (2019), «Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1.
- Amorosino, S. (2021), «Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione», in Stella Richter, P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Milano, Giuffrè.
- Amorosino, S. (2022), «L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica liquida», *Urbanistica e appalti*, 5.
- Amorth, A. (1938), *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, *Archivio di diritto pubblico*, 1, e, a stampa, Padova, Cedam.
- Angiuli, A. (2017), «Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio», in Astone, F., Caldarera, M., Manganaro, F., Saitta, N., Saitta, A. e Tiganò, A. (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, I, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Antoniazzi, S. (2021), «Transition to the Circular Economy and Services of Economic General Interest: An Overview of the Issues», *Federalismi.it*, 7.
- Arena, G. e Iaione, C. (a cura di) (2015), *L'età della condivisione - la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci.

- Argiolas, B. e Mattarella, B.G. (2007), «Attività amministrativa e moduli convenzionali», in Franchini, C. (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, I, in Rescigno, P. e Gabrielli, E. (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet.
- Assini, N. (2000), «Pianificazione urbanistica e governo del territorio», in Santaniello, G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXX, Padova, Cedam.
- Auby, J.-B. (2013), *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, Lexis Nexis.
- Bajno, R. e Cordini, G. (a cura di) (1995), *Aspetti istituzionali e normativi della protezione ambientale nelle aree urbane*, Pavia, Iuculano Editore.
- Barbagallo, G., Follieri, E. e Vettori, G. (1995), *Gli accordi fra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Barel, B. (a cura di) (2019), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana. Commentario alla legge 6 giugno 2017*, 14, [www.veneto2050.it](http://www.veneto2050.it).
- Bartoli, M.A. e Predieri, A. (1983), «Piano regolatore», in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè.
- Bartolini, A. e Maltoni, A. (2009) (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Bartolini, A. (2022), «Urbanistica», in Ramajoli, M. e Mattarella, B.G. (diretto da), *Enciclopedia del Diritto III. Funzioni amministrative*, XXXIII, Milano, Giuffrè.
- Bassetti, P. (2020), *Oltre lo specchio di Alice. Governare l'innovazione nel cambiamento d'epoca*, Milano, Guerini e Associati.
- Bellomia, S. (2005), «Il caso della Regione Lazio», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Bonetti, T. (2017), «La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro», *Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Borraccetti, M. (2012), «Art. 5», in Costato, L. e Pellizzer, F., *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova, Cedam.
- Boschetti, B.L. (2022), «Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2.
- Boscolo, E. (2006), *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, Giuffrè.

- Boscolo, E. (2010), «Le perequazioni e le compensazioni», *Rivista giuridica di urbanistica*, 1.
- Boscolo, E. (2014), «Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune», *Urbanistica e appalti*, 2.
- Boscolo, E. (2019), «Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti», in Stella Richter, P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione, Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU, Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè.
- Boscolo, E. (2021), «Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello», in Stella Richter, P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale, Studi dal XXII Convegno nazionale AIDU, Palermo, 27-28 ottobre 2019*, Milano, Giuffrè.
- Boscolo, E. (2021) «Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana», *Rivista giuridica di urbanistica*, 1.
- Breganze, M. (2002), «Edilizia e urbanistica», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., Torino, Utet.
- Brocca, M. (2020), «Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole», *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 4.
- Bruno, A.S. (2022) «Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali», *Federalismi.it*, 8.
- Bruti Liberati, E. (2001), «Accordi amministrativi», in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., V, Milano, Giuffrè.
- Cadenazzi, R. (2020), «Enti locali ed economia circolare», *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 4.
- Cafagno, M. (2022), «Verso un intervento pubblico multidimensionale: modelli e condizioni per creare collaborazione e fiducia», in Aa.Vv., *La fiducia nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Rapporto 2022 di Italiadecide, Bologna, Il Mulino.
- Calegari, A. (2019), «Le leggi regionali sul consumo di suolo», in Stella Richter, P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione, Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU, Milano 2019*, Milano, Giuffrè.
- Cammelli, M. (2007) (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- Cammelli, M. (2012) «Regioni e regionalismo, la doppia impasse», *Le Regioni*, 4.

- Cammelli, M. (2016), «Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme», *Diritto amministrativo*, 1-2.
- Campos Venuti, G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi.
- Caputi Jambreggi, V. (2021), «Interventi sul territorio extraurbano: ecomusei, paesaggi, periferie», in Stella Richter, P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Milano, Giuffrè.
- Carpentieri, P. (2019), «Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”», *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 4.
- Cartei, G.F. (2015), «Il problema giuridico del consumo di suolo», in Dell'Anno, P. e Picozza, E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. III. Tutele parallele. Norme processuali*, Padova, Cedam.
- Cartei, G.F. (2017) «Rigenerazione urbana e governo del territorio», *Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Cartei, G.F. e Amante, E. (2020) «La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2.
- Cartei, G.F. (2020), «La dimensione smart dello spazio urbano: smart city e rigenerazione urbana», in Ferrari, G.F. (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis.
- Cartei, G.F. (2022), «Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana», *Munus*, 1.
- Caruso, E. (2021), *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene.
- Cavallo, B. (2003), «Procedimento amministrativo ed attività pattizia», in Cavallo, B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipativa e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli.
- Cavallo Perin, R. (2013) «Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities», *Italian Journal of Public Law*, 2.
- Cerulli Irelli, V. (1984), «Urbanistica», in Guarino, G. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Cerulli Irelli, V. (1985) «Pianificazione urbanistica e interessi differenziati», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Cerulli Irelli, V. (2003), «Il “governo del territorio” nel nuovo assetto istituzionale», in S. Civitarese Matteucci, S., Ferrari, E. e Urbani, P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè.

- Chierichetti, A. (2002), «Moduli consensuali nella concertazione urbanistica», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5.
- Chirulli, P. (2015) «Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata», *Diritto amministrativo*, 1.
- Chiti, E. (2017), «La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa», in Di Lascio, F. Gligioni, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino.
- Civitarese Matteucci, S. (1997), *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli.
- Civitarese Matteucci, S. (2002), «L'esecuzione delle opere di urbanizzazione tra diritto interno e diritto comunitario», *Il foro amministrativo C.d.S.*, 5.
- Cocconi, M. (2019), «Un diritto per l'economia circolare», *Il diritto dell'economia*, 3.
- Cocconi, M. (2020), *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, FrancoAngeli.
- Colombo, M.C., Rampulla F.C. e Tronconi L.P. (2007), *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Rimini, Maggioli.
- Comporti, G.D. (1996), *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, Giuffrè.
- Cordini, G. (2007), «Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato», in Fois, P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, IX convegno SIDI, Alghero 16-17 giugno 2006, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Cordini, G. (2012), «Protezione dell'ambiente, future generazioni, sviluppo sostenibile e qualità della vita», in Cordini, G. e D'Ancona, P.I. (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente*, Lecce, Edizioni Grifo.
- Cordini, G. e Postiglione, A. (2020) (a cura di), *Governance ambientale e città sostenibili*, Roma, Aracne.
- Cordini, G. (2021), «Antropocentrismo, ecocentrismo e sviluppo sostenibile: profili giuridici», in Cordini, G. (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Costantino, M. (1978), «L'ipotesi», in Costantino, M. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè.
- Crosetti, A. (1980), «Comparto edificatorio», in *Novissimo digesto italiano*, app., III, Torino, Utet.

- Crosetti, A. (1984), «Piano di lottizzazione», in *Novissimo digesto italiano*, app., V, Torino, Utet.
- Crosetti, A., Police A. e Spasiano, M.R. (2007), *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, Giappichelli.
- Dallari, F. (2011), «Le opere a scomputo deli oneri di urbanizzazione», in Mastragostino F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli.
- D'Aloia, A. (2008), «La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali», in Balboni, E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Napoli, Jovene.
- Dal Prà, S., Sartorato, G. e Calegari, A. (2018) (a cura di), *La nuova urbanistica veneta*, Padova, Tecnica.
- Damonte, R. (2002), «L'accordo di programma in generale e i suoi effetti sui procedimenti urbanistici», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1.
- De Donno, M. (2010), «Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5.
- De Donno, M. (2015), *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, Bononia University Press.
- De Leonardis, F. (2017), «Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?», *Diritto amministrativo*, 1.
- De Lucia, L. (2016), «Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale», in De Giorgi Cezzi, G., Portaluri, P.L. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in Ferrara, L., Sorace, D. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana – Studi*, II, Firenze, Firenze University Press.
- De Lucia, L. (2017), «Il contenimento di consumo di suolo in Veneto», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.
- De Lucia L. (2022), «Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2.
- De Pretis, D. (2005), «Urbanistica comunale e condizionamenti regionali nelle autonomie speciali (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia)», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- De Santis, F. (2015) (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana*, Milano, Giuffrè.

- Della Scala, M. G. (2018), «Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali», *Diritto amministrativo*, 4.
- Di Gennaro, A. (2014), «Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole», in Cartei, G.F., De Lucia, L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Di Lascio, F. e Giglioni, F. (a cura di) (2017), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino.
- Di Lascio, F. (2018), «Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2.
- Dipace, R. (2014), «La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5.
- Dipace, R. (2017), «Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Dugato, M. (2017), «L'uso accettabile del territorio», *Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Dugato, M. (2011), «Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione», in Mastragostino F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli.
- Durano, G. (2018), «I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio», in Scoca, F.G., Stella Richter, P. e Urbani, P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, Giappichelli.
- Esposito, G.M. (1999), *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Falcon, G. (1984), *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè.
- Farri, G. (2020), «Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia Romagna n. 24 del 2017», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2.
- Feliziani, C. (2020), «Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare», *Diritto amministrativo*, 4.
- Ferrara, R. (1993), *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, Cedam.
- Ferrara, R. (1993), «Intese, convenzioni e accordi amministrativi», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet.

- Ferrara, R. (2018), «“Brown economy, green economy, blue economy”: l’economia circolare e il diritto dell’ambiente», *Diritto e processo amministrativo*, 3.
- Ferrari, E. (2005), «Le mille Italie dell’urbanistica: federalismo o frammentazione del territorio?», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Ferrari, E. (2019), «Nozione e fondamento costituzionale della tipicità degli atti amministrativi», *Rivista AIC*, 2.
- Ferrari, G. F. (2020), «L’urbanistica tra Stato, Regioni ed enti locali», in Aa.Vv., *Diritto amministrativo e società civile. III. Problemi e prospettive*, Bologna, Bononia University press.
- Ferroni, M.V. (2017), «Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani», *Nomos*, 3.
- Fidone, G. (2023), «Il coinvolgimento del settore privato nell’amministrazione condivisa dei beni comuni: un patto tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione», *Il diritto dell’economia*, 1.
- Fioritto, A. (2017), «L’amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione», in Fioritto, A. (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, Giappichelli.
- Fossati, A. (2013), *Manuale di diritto urbanistico e dell’edilizia della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli.
- Fracchia, F. (1998), *L’accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, Cedam.
- Gardini, G. (2020) «Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana», *Federalismi.it*, 24.
- Gasparri, W. (2016), «Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata», *Diritto pubblico*, 1.
- Gigliani, F. (2016), «I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto della città», *Munus*, 2.
- Gigliani, F. (2017), «La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio», in Di Lascio, F. e Gigliani, F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino.
- Gigliani, F. (2018), «La città come ordinamento giuridico», *Istituzioni del federalismo*, 1.



- Gigliani, F. e Nervi, A. (2019), *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in Perlingieri, P. (diretto da), *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del notariato*, IV, 14, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Gigliani, F. (2022), «Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2.
- Giusti, A. (2018), *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Giusti, A. (2021), «La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze», *Diritto amministrativo*, 2.
- Giusti, A. (2021), «La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza», *Munus*, 2.
- Graziosi, B. (2018) «Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1.
- Greco, G. (1992), «Accordi di programma e procedimento amministrativo», in Aa.Vv., *I rapporti tra cittadini e istituzioni nelle recenti leggi di riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Greco, G. (2003), *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli.
- Guzzardo, G. (2018), «Le deroghe all'evidenza pubblica nelle opere di urbanizzazione realizzate dai privati», *GiustAmm.it*, 4.
- Guzzardo, G. (2018), «La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1.
- Guzzi, F. (2016), «Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.
- Immordino, M., De Giorgi Cezzi, G., Gullo, N. e Brocca, M. (2020) (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Lefebvre, H. (1968), *Il diritto alla città*, Parigi; ed. it., 2014, Verona, Ombre Corte.
- Lombardi, P. (2010) «Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2.
- Lombardi, P. (2020), «Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.

- Lorenzotti, F. (2005), «Marche e Umbria tra gestione del territorio e interventi per il terremoto», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Lucifero, N. (2017), «Il “contenimento del consumo del suolo agricolo”: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica», *Diritto agroalimentare*, 1.
- Magri, M. (2004), «Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.
- Magri, M. (2018), «Regioni ed “economia circolare”», *Giornale di diritto amministrativo*, 6.
- Maltoni, A. (2005), *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, Giappichelli.
- Maltoni, A. (2011), «Considerazioni in tema di attività procedimentali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche», *Diritto amministrativo*, 1.
- Manfredi, G. (2001), *Accordi e azione amministrativa*, Torino, Giappichelli.
- Manganaro, F. (2005), «Prospettive della pianificazione concertata nelle regioni Basilicata e Calabria», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Masucci, A. (1988) (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, Quaderni del Formez.
- Mattarella, B.G. (2017), *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Mazzarelli, V. (1979), *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, Il Mulino.
- Mazzarelli, V. (2003), «L'urbanistica e la pianificazione territoriale», in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., *Diritto amministrativo speciale. La disciplina dell'economia*, Milano, Giuffrè.
- Mazzarolli, L. (1966), *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam.
- Micchichè, C. (2018), *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Michiara, P. (2018), «Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva», in Chirulli, P. e Iaione, C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene.
- Michiara, P. (2023), «La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione», *Il diritto dell'economia*, 1.

- Morbidelli, G. (1983), «Piano territoriale», in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè.
- Morbidelli, G. (1990), «Pianificazione territoriale ed urbanistica», in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, Treccani.
- Morbidelli, G. (2008), «Impegni e principio di tipicità degli atti amministrativi», in Cintioli, F. e Donati, F. (a cura di), *Recenti innovazioni in materia di sanzioni anti-trust*, Torino, Giappichelli.
- Mulazzani, G. (2023), *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, Bologna, Bologna University Press.
- Munafò, M. (2022) (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), Report SNPA 32, in [www.snpambiente.it](http://www.snpambiente.it).
- Napolitano, C. (2020), «Un “terzo paesaggio” per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione», *Nuove autonomie*, 2.
- Nigro, M., «Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati. Problemi generali», in Costantino, M. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè.
- Otranto, P. (2017), «Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale», in Stella Richter, P. (a cura di), *Governo del Territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU*, Milano, Giuffrè.
- Pagliaroli, C. (2018), «Alla Corte Costituzionale la legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4.
- Parisi, E. (2018), «Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel project financing a iniziativa privata», *Diritto processuale amministrativo*, 4.
- Parisio, V. e Boscolo, E. (2005), «La Lombardia: innovazioni in attesa della riforma», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Pastori, G. (2004), «Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali», in Pozzo, B. e Renna, M. (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Pagliari, G. (2008), «Gli accordi urbanistici tra P.A. e Privati», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.
- Pagliari, G. (2020), «La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2.

- Pagliaroli, C. (2018), «Alla Corte Costituzionale la legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4.
- Pellizzer, F. (1990), *Le concessioni di opera pubblica. Caratteri e principi di regime giuridico*, Padova, Cedam.
- Pellizzer, F. (1996), «Vecchi problemi e nuovi strumenti operativi nel rapporto tra urbanistica e opere pubbliche», *Le Regioni*, 4.
- Pellizzer, F. e Zanetti, L. (1999), «La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici», *Istituzioni del Federalismo*, 2.
- Pellizzer, F. e Magri, M. (2005), «I poteri "sovracomunali" nella legge urbanistica dell'Emilia Romagna», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Pellizzer, F. (2011), «Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio», in Mastragostino F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli.
- Pellizzer, F. (2012) «Accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio,» *Ius Publicum*, 1.
- Pellizzer, F. (2012), «Le opere di urbanizzazione tra concorrenza e organizzazione del territorio», in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2.
- Pellizzer, F. (2019), «Lo spazio dell'amministrazione nella gestione dei contratti», in Fondaroli, D. (a cura di), *Incertezze interpretative e insidie del linguaggio giuridico. Rapporti con la pubblica amministrazione e codice dei contratti*, Bari, Cacucci.
- Pellizzer, F. (2021), «La programmazione e la progettazione», in Mastragostino, F. (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del codice, degli atti attuativi e dei decreti semplificazione 2020-2021*, Torino, Giappichelli.
- Pericu, G. e Gola, M. (2005), «L'attività consensuale della pubblica amministrazione», in Mazzaroli, L., Pericu, G., Romano, A., Roversi Monaco, F.A. e Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, Monduzzi Editore.
- Piperata, G. (2011), «Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane», *Urbanistica e appalti*, 1.
- Piscitelli, L. (2003), *Sulla nozione di tipicità degli atti amministrativi*, Genova, ECIG.
- Police, A. (2005), «Crisi della pianificazione generale e limiti della pianificazione contrattata in Abruzzo», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.

- Portaluri, P.L. (2002), «Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del titolo V», *Rivista giuridica dell’edilizia*, 6.
- Portaluri, P.L. (2003), *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene.
- Portaluri, P.L. (2005), «Città e civiltà nelle recenti esperienze di normazione pugliesi», in Ferrari, E., Portaluri, P.L. e Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Portaluri, P.L. (2021), «L’incanto che non so dire: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio», *Federalismi.it*, 29.
- Pototschnig, U. (1967) (a cura di), *L’espropriazione per pubblica utilità*, Vicenza, Neri Pozza.
- Predieri, A. (1961), «Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Predieri, A. (1981), «Paesaggio», in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè.
- Primerano, G.A. (2022), *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Quaglia, M.A. (2005), «L’urbanistica in Liguria tra riforme grandi e piccole», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Quaglia, M.A. (2006), *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli.
- Quaglia, M.A. (2009), *Convenzioni urbanistiche e lavori pubblici*, Torino, Giappichelli.
- Quaglia, M.A. (2014), «Le convenzioni urbanistiche e l’evidenza pubblica», in Roppo, V. e Benedetti A.M. (a cura di), *Trattato dei contratti*, II. *Cessione e uso dei beni*, Milano, Giuffrè.
- Quaglia, M.A. (2018), «L’urbanistica consensuale», in Scoca, F.G., Stella Richter, P. e Urbani, P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, Giappichelli.
- Quaglia, M.A. (2020), «La gestione consensuale del territorio nella città “intelligente”», in Ferrari G.F. (a cura di), *Smart city. L’evoluzione di un’idea*, Milano-Udine, Mimesis.
- Rampulla, F.C. (1978), «La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici», *Le Regioni*, 5.

- Rampulla, F.C., Robecchi Majnardi, A. e Travi, A. (1981), *Usa del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè.
- Rampulla, F.C. (1987), «Un singolare nodo giuridico», in Bernardini E. (a cura di), *Bussana, rinascita di una città morta*, Novara, De Agostini.
- Rampulla, F.C. e Semeraro, A. (1998) «La pianificazione provinciale tra legge nazionale e legislazione regionale», *Rivista giuridica di urbanistica*, 1.
- Rampulla, F.C. e Tronconi, L.P. (2005), «Le attività pattizie della pubblica amministrazione. Un processo inarrestabile», *Il Politico*, 1.
- Rampulla, F.C. e Tronconi, L.P. (2005) «I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi», *Il diritto dell'economia*, 3.
- Rampulla, F.C., Venturi, A., Brachitta, L. e Tronconi, L.P. (2010) «Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali», *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4.
- Rampulla, F.C., Ricciardi, G.C. e Venturi, A. (2019), «Artt. 8-12», in Ferrara R., Ferrarini G.F., *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, Cedam.
- Renna, M. (2010), «Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo», *Diritto amministrativo*, 1.
- Ricciardi G.C. e Venturi, A. (2018) (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino, Giappichelli.
- Ricciardi, G.C. e Venturi, A. (2020), «Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le smart cities in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4.
- Ricciardi, G.C. (2021) «Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) "non a somma zero"», *Il Politico*, 1.
- Ricciardi, G.C. (2022), «L'amministrazione statale tra sentieri interrotti e paradossi autolegittimanti. Considerazioni di sistema alla luce della Pianificazione Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)», in Buscema L. (a cura di), *Il diritto pubblico e i suoi paradossi. Casi scelti*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Roversi Monaco, M. (2016) «Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5.
- Roversi Monaco, M. (2017), «Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017», *Istituzioni del Federalismo*, 3.

- Sandulli, A.M. (1958), «Appunti per uno studio sui piani regolatori», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2.
- Sandulli, M.A. (2003) «Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici», *Diritto amministrativo*, 3.
- Santi, G. (2021), «Il partenariato contrattuale pubblico-privato ed il contratto di concessione. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale ed il baratto amministrativo. Il contraente generale», in Mastragostino, F. (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del codice, degli atti attuativi e dei decreti semplificazione 2020-2021*, Torino, Giappichelli.
- Santinello, P. (2002), *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, Giuffrè.
- Santinello, P. (2022), «Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità», *Le Regioni*, 1-2.
- Sciullo, G., (2006), «Urbanistica», in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè.
- Sciullo, G. (2007), «Profili degli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati», *Diritto amministrativo*, 4.
- Scoca, F.G. (2021), «Gli accordi», in Scoca, F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli.
- Scoca, F.G. (2022), «Autorità e consenso», *Diritto amministrativo*, 3.
- Scotti, E. (2019) «Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare», *Il diritto dell'economia*, 1.
- Spasiano, M.R. (2005), «L'urbanistica in Campania tra spinte idealistiche e nuovi strumenti di pianificazione», in Ferrari, E., Portaluri, P.L., Sticchi Damiani, E. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè.
- Spasiano, M.R. (2022), «Riflessioni in tema di rigenerazione urbana», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2.
- Stella Richter, P. (1960), «Comparto edificatorio», in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè.
- Stella Richter, P. (2001), «Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi», *Diritto amministrativo*, 2-3.
- Stella Richter, P. (2003), «La nozione di “governo del territorio” dopo la riforma dell'art. 117 cost.», *Giustizia civile*, 4.

- Stella Richter, P. (2005), «La perequazione urbanistica», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4.
- Stella Richter, P. (2015) (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione, Atti del XVII Convegno AIDU, 26-27 settembre 2014*, Milano, Giuffrè.
- Stella Richter, P. (2017), «La fine del piano e del suo mito», *Rivista giuridica di urbanistica*, 3.
- Stella Richter, P. (2018), *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè.
- Stella Richter, P. (2021), «Relazione introduttiva», in Stella Richter, P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Milano, Giuffrè.
- Sticchi Damiani, E. (1992), *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè.
- Tonanzi, R. (2018), «La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali», *Le Regioni*, 5-6.
- Torelli, G. (2017), «La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio», *Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Torelli, G. (2019), *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, Giappichelli.
- Torelli, G. (2022), «La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo», *Rivista giuridica di urbanistica*, 4.
- Travi, A. (1996), «Piani di lottizzazione e comparti edificatori», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, Utet.
- Tulumello, G. (1996), *Pianificazione urbanistica e dimensione territoriale degli interessi*, Milano, Giuffrè.
- Tumbiolo, R. (2015), «Il consumo di suolo nella Regione Lombardia», *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2.
- Urbani, P. (1988), «Urbanistica (diritto amministrativo)», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè.
- Urbani, P. e Civitarese Matteucci, S. (1995), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, Giappichelli.
- Urbani, P. (2003), «Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione», in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1.
- Urbani, P. (2005), «Pianificare per accordi», *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4.



- Urbani, P. (2008), «Urbanistica», in *Enciclopedia giuridica*, agg., Roma, Treccani.
- Urbani, P. e Civitarese Matteucci, S. (2010), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli.
- Valaguzza, S. (2010), «L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico», *Diritto amministrativo*, 2.
- Valaguzza, S. (2019), «Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata», *Federalismi.it*, 19.
- Ventimiglia, C. (2019), «Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana», *Federalismi.it*, 19.
- Venturi, A. (2006), «Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?», *Le Regioni*, 5.
- Vitale, C. (2011), «La collaborazione pubblico-privato per l'attuazione delle prescrizioni urbanistiche. Le società di trasformazione urbana», in Mastragostino, F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli.
- Zagrebelsky, G. (2017), «Un concetto costituzionale: sovranità alimentare», *Diritto agroalimentare*, 3.



Muovendo dal rilievo sempre crescente delle politiche pubbliche di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo, il saggio ricostruisce la disciplina concernente gli accordi urbanistici nel governo del territorio, proponendo una disamina puntuale delle più recenti legislazioni regionali con il fine di indagare se, e in che misura, gli strumenti dell'urbanistica consensuale vengano disciplinati dalle Regioni in relazione all'attuazione di siffatte politiche. Preme comprendere se, anche su questo aspetto specifico del governo del territorio, come pare, la potestà legislativa regionale si palesi anticipatrice di tendenze solo in seguito adottate dalla normativa statale, con quanto da ciò può conseguire in una stagione, da un lato, di rinnovato rilievo delle istanze di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo e, dall'altro, di gestione su ampia scala di progetti anche molto rilevanti in ragione dell'esigenza di attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza (i.e. PNRR).

---

*Giuseppe Carlo Ricciardi è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo italiano e comparato presso l'Università degli Studi di Pavia e Professore a contratto di Diritto amministrativo e di Diritto regionale e degli Enti locali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali del medesimo Ateneo. È, inoltre, Condirettore scientifico del Master in "Amministrazione territoriale e politiche di sviluppo locale" dell'Università degli Studi di Pavia, del quale è stato proponente e, per la prima edizione, coordinatore, nonché membro del Comitato scientifico della Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale.*

ISBN 978-88-6952-173-7



9 788869 521737