

CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA L.R. N. 18/2019: LA RIGENERAZIONE URBANA
IN LOMBARDIA

Maria Cristina Gibelli¹,

SOMMARIO

Il presente contributo trae spunto dagli approfondimenti svolti a inizio 2020 nell'ambito del programma *PoliS-Lombardia per la ricerca*, presso PoliS-Lombardia, confluiti nella relazione annuale dell'*Osservatorio permanente della programmazione territoriale*: tale documento ha la finalità di monitorare il funzionamento della legge regionale lombarda per il governo del territorio.

Qualunque attività di pianificazione e trasformazione urbana, oggi, è chiamata a misurarsi con il tema del consumo di suolo e con la necessità della sua riduzione: ciò rende necessario dare massima priorità al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente; il recupero al contempo deve diventare per le città un'opportunità di adattamento a vecchie e nuove domande sociali, accogliendo le più idonee destinazioni d'uso o mix funzionali all'interno del tessuto urbano esistente. In altre parole, si rendono necessari interventi di rigenerazione urbana. Ad oggi, il legislatore statale non è ancora pervenuto all'emanazione di un'apposita normativa-quadro in materia, al contrario di molte Regioni, che si sono dotate di disposizioni specifiche: al riguardo, nelle pagine che seguono si cercherà di comprendere come il legislatore lombardo stia traducendo in termini normativi tale cambiamento culturale in atto nell'ambito della pianificazione urbanistica e territoriale. Il lavoro si concentra sulla più recente novità normativa regionale, costituita dalla l.r. 26 novembre 2019, n. 18.

¹ PoliS-Lombardia, Milano, email: m.cristina.gibelli.bds@edu.polis.lombardia.it

1. Introduzione

I temi del consumo di suolo e della rigenerazione urbana animano da alcuni anni, anche in Italia, tanto la discussione pubblica quanto gli studi sulla città e sul territorio: per il giurista in particolare, le questioni che orbitano intorno a tali macro tematiche rappresentano una prospettiva di analisi se non nuova (Piperata, 2017), quantomeno in fase di assimilazione. La legge urbanistica infatti, l. 17 agosto 1942, n.1150, è tuttora espressione di un'epoca volta all'espansione delle città: emblematico in questo senso ne è l'art. 1, a mente del quale «*l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica sono disciplinati dalla presente legge*». Oggi, al contrario, qualsiasi attività di pianificazione e trasformazione urbana è chiamata a misurarsi con il tema del consumo di suolo e con la necessità della sua riduzione. La tesi di fondo è che il futuro delle città dipenda dalla capacità di favorirne l'adattamento ai grandi cambiamenti in atto, ormai profondamente intrecciati tra loro: ci si riferisce, senza pretesa di esaustività, alla crisi ambientale, intesa sia in termini di riduzione delle risorse sia in relazione al cambiamento climatico; alle nuove domande sociali e abitative emerse a fronte del mutare degli stili di vita e delle popolazioni insediate; alla crisi dello spazio urbano che le manifesta e le alimenta (Gabellini, 2018; Mantini, 2013). Affrontare le problematiche che derivano da questo scenario diventa a maggior ragione più urgente alla luce dell'inarrestabile processo di urbanizzazione cui si assiste su scala globale, per come prospettato dalle Nazioni Unite: attualmente, il 55% della popolazione mondiale vive nelle città ed entro il 2050 la percentuale salirà al 68% (PoliS-Lombardia, 2019).

La Regione Lombardia ha recentemente approvato nuove disposizioni inerenti nello specifico al tema della rigenerazione urbana e territoriale, con legge regionale 26 novembre 2019, n. 18, recante *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*: pubblicata sul B.U. Lombardia 29 novembre 2019, n. 48, Supplemento, la legge è entrata in vigore in data 14 dicembre 2019. Per la precisione, non si tratta di una disciplina *ad hoc* in materia di rigenerazione ma di interventi mirati sulla normativa regionale vigente, anche in continuità con le linee di indirizzo già tracciate nel corso della precedente legislatura dalla legge regionale 28 novembre 2014, n.31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*.

Nell'ottica del perseguimento coordinato delle finalità individuate, è stato sottolineato come l'intervento del legislatore regionale sia nato anche con intento programmatico e uniformante dell'apparato normativo lombardo, lasciando al contempo agli enti locali la possibilità di affinare e declinare le nuove disposizioni a seconda delle differenti esigenze².

Partendo da questo rilievo, il presente contributo si propone di evidenziare le disposizioni della nuova legge per la rigenerazione urbana e territoriale approntate per raggiungere l'obiettivo del maggiore coordinamento in materia, affiancando alla rassegna dei contenuti una riflessione sui processi che hanno portato all'emersione di questa esigenza. L'intento è inoltre quello di individuare i soggetti attivi della rigenerazione nel contesto lombardo, a fronte degli strumenti forniti a tal fine dal legislatore regionale.

2. Contestualizzazione del principio di sussidiarietà verticale

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, per mano della L. cost. n. 3/2001, ha operato modifiche incisive sull'allocazione delle potestà legislative ed amministrative all'interno dell'ordinamento; quanto a queste ultime, rileva richiamare l'art. 118 della Carta³.

²<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2019/10-ottobre/07-13/rigenerazione-urbana-foroni-sviluppo-sostenibile>

³ Si ripercorre in questo paragrafo, con alcune integrazioni, la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia operata, da ultimo, da Corte Cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179, nonché dalla presupposta ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale, Cons. Stato, Sez. IV, ord. 4 dicembre 2017, n.28.

Il comma 1 della norma costituzionale appena citata, infatti, attribuisce la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni e, qualora debbano essere assicurate esigenze di unitarietà, ne prevede il conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, *sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*.

L'ordine dimensionale inverso dei centri decisionali codificato dalla Costituzione rappresenta l'applicazione del principio di matrice europeista di **sussidiarietà verticale**: in base a tale principio, i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati al livello superiore di governo solo nel caso in cui il livello inferiore non riesca a curare quegli stessi interessi (Casetta, 2018), favorendo la prossimità con la cittadinanza.

La funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni sin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359; la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e ad una più ampia concezione di urbanistica, passando per la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, non ha modificato questo presupposto di fondo.

Se quindi la potestà pianificatoria comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al principio di sussidiarietà verticale, **ciò non comporta che la legge regionale non possa in nessun caso intervenire a disciplinarla e finanche a conformarla**.

La Corte costituzionale ha chiarito da tempo risalente che il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustificherebbe l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali, valutando l'eventuale maggiore efficienza della gestione a livello sovra-comunale degli interessi coinvolti (cfr. Corte cost. sent. n.286/1997; id., n.378/2000; id., n.160/2016). Non sono mancate inoltre pronunce che hanno avallato la potestà regionale di prevedere deroghe, a certe condizioni, agli strumenti urbanistici locali (cfr. Corte cost., sent. n. 245/2018 e id. n.46/2014). Allo stesso tempo è stato chiarito come la legge nazionale e/o regionale possa modificare le caratteristiche o l'estensione dei poteri urbanistici comunali, nell'ottica del perseguimento di preminenti interessi pubblici, a condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente e garantendo anche in tali casi ai Comuni stessi forme di partecipazione a quei procedimenti che ne condizionino l'autonomia (si veda in particolare la già citata Corte cost., sent. n. 378/2000. In senso conforme v. anche, tra le tante, Corte cost., sent. n. 478/2002; id., n. 357/1998; id. n. 286/1997; id., n. 83/1997; id., n. 79/1996; id., n. 61/1994).

È proprio quest'ultimo aspetto a richiedere uno scrutinio particolarmente rigoroso: è necessario ricercare il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo nell'ambito di una competenza, quella di governo del territorio, di natura concorrente che, come tale, abilita fisiologicamente la legislazione regionale ad intervenire⁴.

Con tale consapevolezza, il percorso avviato per addivenire alla l.r. n.18/2019 è stato impostato in modo da prevedere un ampio coinvolgimento dei portatori di interessi. Alcune delle disposizioni di nuova introduzione richiedono poi un ulteriore passaggio attuativo che sarà di competenza comunale o che potrà compiersi, nuovamente, di concerto con i soggetti portatori di interessi (v. *infra*).

Quanto al preminente interesse pubblico sotteso alle norme che accentuano il ruolo regionale nella pianificazione, esso va ricondotto alle finalità della legge stessa, come esplicitate dall'articolo 1, a mente del quale la Regione

«nel perseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, riconosce gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardanti ambiti, aree o edifici, quali azioni prioritarie per ridurre il

⁴ Cfr. anche art. 14, co. 27, D.l. n.78/2010, che elenca le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, *“ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione [tra le quali rientra, come è noto, quella di governo del territorio, ndr.] e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”*.

consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione, anche mediante lo sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di progettazione a quella di realizzazione e gestione dell'intervento, e ne promuove la conoscenza attraverso l'uso di strumenti informatici condivisi tra il sistema della pubblica amministrazione, degli operatori economici, delle professioni e dei cittadini».

Il perseguimento di tali obiettivi risulta in linea con il **Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura** e rientra pertanto nella programmazione strategica regionale, in relazione ai seguenti principali risultati attesi:

163. *Ter. 8.1* - Aggiornamento della legge di governo del territorio (l.r. 12/2005).
168. *Ter. 8.2* - Incremento dell'offerta abitativa pubblica tramite il recupero e la riqualificazione del patrimonio abitativo esistente.
169. *Ter. 8.2* - Incremento dell'offerta abitativa sociale tramite programmi di *housing* sociale, di recupero e di riuso del patrimonio edilizio privato non utilizzato.
170. *Ter. 8.2* - Rigenerazione urbana delle periferie e delle aree urbane degradate.
171. *Ter. 8.2* - Coordinare, di concerto con le province e i comuni, le azioni positive per favorire ed incrementare la rigenerazione urbana e delle zone degradate, individuando e convogliando fondi europei, nazionali e regionali sulla base di una completa mappatura delle aree dismesse e degradate, sviluppando possibili interazioni e lo scouting di operatori interessati all'utilizzo, previa una revisione della normativa regionale che incrementi gli incentivi urbanistici, fiscali e finanziari.
172. *Ter. 8.2* - Efficientamento dei processi edilizi nel settore dell'edilizia abitativa.

Data inoltre la trasversalità della tematica della rigenerazione sono ravvisabili obiettivi e risultati attesi connessi anche al di fuori dell'Area di intervento prettamente territoriale. Si segnalano, ad esempio, il risultato atteso n. 9, *Ist. 1.5* - Ottimizzazione dei costi di gestione del patrimonio regionale in relazione all'utilizzo, allo stato di conservazione e alla sua valorizzazione, e il risultato atteso n. 159, *Soc. 12.6* - Promozione della coesione sociale e della legalità nei quartieri per contrastare il disagio abitativo e l'abusivismo.

3. Rassegna dei contenuti

La nuova legge regionale si articola come segue:

- norme specificamente indirizzate a favorire la rigenerazione urbana e territoriale, attraverso modifiche alla l.r. 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), di cui all'art. 2;
- norme inerenti interventi di rigenerazione urbana e territoriale, attraverso modifiche e integrazioni alla l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), di cui all'art. 3;
- norme inerenti al recupero del patrimonio edilizio, attraverso modifiche e integrazioni alla l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), di cui all'art. 4;
- norme di adeguamento alle disposizioni del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia), di cui all'art. 5;
- modifica dell'art. 150, l.r. 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), di cui all'art. 7;
- norme in materia di recupero dei piani terra esistenti attraverso modifiche alla l.r. 10 marzo 2017, n. 7 (Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti), di cui all'art. 8.

Concludono il testo le disposizioni transitorie, la clausola valutativa, l'elenco delle norme abrogate e la norma istitutiva del fondo per la rigenerazione.

Di seguito si esaminano le disposizioni ritenute maggiormente rilevanti in termini di capacità programmatoria regionale o che risaltino particolarmente in quanto terreno di confronto più o meno dialettico, a seconda dei casi, con le municipalità e i privati portatori di interessi.

Si precisa che la l.r. 31 marzo 2020, n.4, *«Differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19»* all'art. 1, comma 1, ha disposto in via generale quanto segue: *«in relazione all'anno 2020, i termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali, intercorrenti tra il 31 marzo e il 31 maggio sono differiti al 31 luglio e i termini intercorrenti tra il 1° giugno e il 31 luglio sono differiti al 30 settembre»*. Come chiarito poi dalla circolare regionale 12 maggio 2020, n.5, laddove la l.r. 26 novembre 2019, n. 18 qui in commento abbia previsto termini per successivi adempimenti di spettanza comunale, gli stessi si devono considerare prorogati secondo quanto appena sopra.

3.1. *Individuazione degli ambiti di rigenerazione*

In attesa dell'adeguamento dei P.G.T. alla pianificazione sovraordinata, come disposto con l.r. n. 31/2014, la legge in commento ha inserito tra le disposizioni per il governo del territorio l'art. 8-*bis*, attribuendo ai Comuni il compito di circoscrivere gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale. Entro sei mesi dall'approvazione della l.r. n.18/2019 (con proroga al 31 luglio 2020, ndr), infatti, il Consiglio comunale con apposita deliberazione e previa eventuale consultazione delle comunità cittadine e degli eventuali operatori privati interessati, individua gli ambiti della rigenerazione di cui all'art. 8, comma 2, lett. e-*quinquies*) della l.r. n.12/2005.

Inoltre, entro sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione (con proroga al 30 settembre 2020, ndr) la Regione, in collaborazione con le Province e la Città Metropolitana di Milano, stabilisce con Deliberazione di Giunta Regionale i criteri secondo i quali valutare le dodici migliori pratiche di pianificazione urbanistica, da applicarsi con riferimento all'anno di volta in volta considerato: l'inclusione all'interno di tale elenco costituisce "criterio di premialità" per l'erogazione delle risorse di cui all'art. 12, co.1, l.r. n.18/2019. Inoltre, agli interventi connessi con le politiche di rigenerazione urbana previsti nei P.G.T. è riconosciuta una premialità nella concessione dei finanziamenti regionali di settore, anche se del caso a valere sui fondi della programmazione comunitaria. Entrambe le misure di favore appena richiamate presuppongono la previa individuazione degli ambiti di cui all'art. 8, comma 2, lett. e-*quinquies*).

Emerge quindi l'intento di spingere la pianificazione locale su scala regionale a focalizzarsi sul tema della rigenerazione. Inoltre, la D.G.R. cui rinvia l'art. 8-*bis* potrà essere occasione, di concerto con i soggetti portatori di interessi, per individuare quegli elementi che rendono una pratica di pianificazione una "buona pratica", uniformando il concetto a livello regionale e rendendolo di pronto utilizzo anche all'interno degli ambiti dedicati, non appena verranno compiutamente circoscritti.

3.2. *Perequazione intercomunale*

L'istituto della perequazione urbanistica, come chiarito da dottrina e giurisprudenza (cfr. tra le più recenti: T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, sent. 21 gennaio 2019, n. 119; id. 2 aprile 2019, n. 735) ha la finalità di eliminare le diseguaglianze che la pianificazione tradizionale produce fra proprietari di aree aventi caratteristiche simili; tali diseguaglianze si creano in quanto:

«nell'ambito della pianificazione, accanto alle aree destinate ad ospitare la 'città privata', e cioè quella parte dell'edificato di pertinenza privata destinata ad ospitare edifici funzionali al soddisfacimento degli

*interessi della proprietà, si colloca la c.d. 'città pubblica' cui vanno ascritte le aree destinate ad ospitare servizi pubblici. Queste ultime, nel modello di pianificazione tradizionale, sono private di ogni capacità edificatoria ed hanno, quindi, un valore di mercato molto basso se non nullo (a differenza delle aree che appartengono invece alla città privata le quali, proprio perché dotate di capacità edificatoria, hanno in genere valori di mercato molto alti). Al fine di ovviare a tale sperequazione, i Comuni italiani, in sede di pianificazione, adottano diverse soluzioni, perlopiù basate sull'attribuzione di un indice di edificabilità virtuale alle aree destinate alla città pubblica, non utilizzabile su tali aree ma trasferibile sui suoli suscettibili di sfruttamento edificatorio» (T.A.R. Lombardia, Sez. II, sent. 2 aprile 2019, n. 735, considerazioni in *Diritto*, punto 4.7).*

In tal modo si intende assicurare la valorizzazione delle aree della città pubblica, attribuendovi un valore commerciabile per il tramite dei diritti edificatori che esse esprimono.

La legislazione lombarda ante l.r. n.18/2019 prevedeva due modelli di perequazione, tuttora disciplinati rispettivamente dal primo e dal secondo comma dell'articolo 11 della legge per il governo del territorio.

Il primo modello si identifica nella **perequazione c.d. di comparto**, intesa come quel meccanismo di perequazione che incide su aree limitate del territorio comunale inserite in un medesimo comparto (cfr. art. 11, co. 1, l.r. n.12/2005). Il secondo comma dell'art. 11 disciplina invece la **perequazione c.d. estesa** in quanto attuata con riferimento all'intero territorio comunale.

Poiché dunque l'istituto della perequazione ha quale propria finalità quella di evitare ingiusti trattamenti differenziati, esso presuppone che le situazioni di fatto su cui va ad incidere presentino caratteristiche analoghe. Per questa ragione, la legge stabilisce che la perequazione operi solo negli ambiti soggetti a trasformazione.

Con l'inserimento del comma 2-ter all'interno del ridetto art. 11, l.r. n.12/2005, viene introdotta la possibilità di attivare meccanismi di **perequazione territoriale a livello intercomunale**. Si tratta di un'ipotesi da dettagliare tramite apposita intesa tra i Comuni interessati (o altri enti territoriali).

Come evidenziato in dottrina, il tema della perequazione territoriale, seppur ancora poco normato, non è del tutto estraneo alla prassi amministrativa: in linea di massima, scopo di tale prassi è stato finora quello di mitigare e ripartire, a livello per l'appunto territoriale, l'impatto delle opere pubbliche serventi interessi generali più ampi di quelli relativi al territorio comunale in cui queste sono localizzate (Mantini, 2017).

Con riferimento a tutte e tre le tipologie di perequazione esaminate è stato previsto che **l'atterraggio dei diritti edificatori debba avvenire, in via preferenziale, nelle aree di rigenerazione** (cfr. art. 11, co.4, l.r. n. 12/2005, come modificato dalla l.r. n.18/2019), di prossima individuazione.

Ad un primo sommario esame, la *ratio* sottesa alla rimodulazione di questa tecnica di pianificazione, per il tramite delle due interpolazioni normative appena citate, pare almeno in parte esulare dai suoi connotati tradizionali come sopra illustrati. La finalità della perequazione infatti, che sia estesa, di comparto o intercomunale, resta (o può restare) legata al tema egualitario ma si declina ulteriormente come opportunità per innescare processi di rigenerazione urbana e territoriale: pur trattandosi, di fatto, di urbanizzazione, l'intento è di circoscriverla a quelle sole aree che potrebbero in ipotesi beneficiarne. Il rapporto tra perequazione e rigenerazione viene così normativamente tracciato ma occorre ancora interrogarsi sulle forme del suo concreto sviluppo: al riguardo, si tenga infatti presente che la disciplina tracciata dall'art. 11, l.r. n. 12/2005, nella formulazione antecedente all'entrata in vigore della l.r. n. 18/2019, è ancora in parte inattuata (sul punto si veda Chiodelli F., Falco E., 2019).

In questo senso, la disposizione per cui il trasferimento di cubatura debba avvenire preferibilmente nelle aree di rigenerazione, non tassativa, presenta margini di implementazione sia nel contesto dell'aggiornamento degli strumenti urbanistici locali sia in sede di redazione delle D.C.C. per l'individuazione delle aree di rigenerazione. La concreta declinazione dell'istituto delineato con legge regionale, pertanto, potrà avvenire solo a livello comunale.

3.3. *Premialità*

Il nuovo comma 5, art. 11, l.r. n.12/2005 prevede l'**incremento fino al 20% dell'indice di edificabilità massimo** previsto dal P.G.T., per la realizzazione di interventi sul patrimonio edilizio esistente che perseguano, coerentemente con lo spirito della l.r. n. 18/2019, le finalità di elevata qualità edilizia e ambientale elencate nella disposizione in commento.

Il tutto con la precisazione della non cumulabilità del premio con eventuali altri incentivi volumetrici previsti dai P.G.T. per i medesimi interventi (cfr. nuovo comma 5-*bis*).

La premialità volumetrica potrà essere modulata dai singoli Comuni sulla base dei criteri che verranno stabiliti con apposita delibera di Giunta Regionale, «in coerenza con i criteri previsti ai sensi dell'articolo 43, comma 2-*quinqüies*», vale a dire in coerenza con i criteri finalizzati alla riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione. La D.G.R. deve essere approvata entro sei mesi dall'entrata in vigore della l.r. n.18/2019 (con proroga al 30 settembre 2020, ndr).

Inoltre, nei casi in cui sia assegnato l'incentivo volumetrico di cui sopra, si prevede la possibilità di deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici locali in tema di altezza massima nel limite del 20%, alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze e dei regolamenti edilizi, con la precisazione che sono in ogni caso fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari (cfr. nuovo comma 5-*ter*).

I Comuni possono escludere aree o singoli immobili dall'applicazione di tutte o alcune delle disposizioni di cui appena sopra, con motivata deliberazione del Consiglio comunale in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica. Possono procedere allo stesso modo per il caso in cui le aree in questione o gli immobili individuati non siano coerenti con le finalità di rigenerazione urbana (cfr. nuovo comma 5-*quater*).

Le disposizioni di cui appena sopra non sono mai applicabili nel caso di interventi riguardanti grandi strutture di vendita (cfr. nuovo comma 5-*quinqüies*).

Quelle appena illustrate sono alcune delle disposizioni con le quali il legislatore regionale cerca di indirizzare l'attività edilizia verso il recupero dell'esistente, rendendolo economicamente più conveniente rispetto alla nuova edificazione e cercando così di orientare le scelte dei privati. Il tema delle modalità di assegnazione del premio del 20% della cubatura è terreno di confronto con le Amministrazioni comunali: si tratta infatti di un premio concesso sulla base dei presupposti tassativi elencati dall'art. 11, co. 5, l.r. n.12/2005 e modulabile alla luce dei criteri che la Giunta Regionale stilerà con apposita deliberazione.

3.4. *Valorizzazione degli accordi di collaborazione*

L'art. 23-*bis* della l.r. n.12/2005 costituisce un interessante innesto tra le norme per il governo del territorio: tale disposizione esprime l'intento di potenziare l'utilizzo degli accordi orizzontali di collaborazione pubblico-pubblico, al fine specifico di sviluppare progetti di rigenerazione urbana e territoriale. Probabilmente, è anche la norma che nel complesso delle innovazioni introdotte dalla legge in commento più cerca di incoraggiare l'iniziativa pubblica nella materia in esame.

La norma consente infatti alla Regione, agli enti di cui all'allegato A1 della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 e ai Comuni di concludere appositi accordi, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana, in relazione alle aree di cui sono titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali. Le controparti degli accordi devono essere società partecipate dalla Regione operanti nel settore e con specifica esperienza nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana, con possibilità, per le stesse società, di operare anche mediante gli strumenti di partenariato pubblico-privato.

Il riferimento va dunque agli accordi ai sensi dell'art.15, l. n.241/1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, a mente del quale

«le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

Si tratta di uno strumento caratterizzato da ampia atipicità, per cui forme, contenuti, finalità e denominazioni di tali accordi possono essere i più vari.

Il d.lgs. n.50/2016 e s.m.i., all'interno del titolo II rubricato *Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione*, specifica inoltre a mezzo dell'art. 5, co.6, che

«un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;

c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione».

Qualora tutte le condizioni sopra elencate fossero rispettate, pertanto, non vi sarebbe necessità di indire una procedura ad evidenza pubblica in relazione all'oggetto dell'accordo. Con ciò si imprime una netta accelerazione ai relativi procedimenti, senza che al contempo si possa configurare una violazione delle norme in materia di concorrenza.

Con deliberazione della Giunta Regionale, per la quale non è stato tuttavia previsto un termine, sono stabiliti i criteri per la scelta, da parte degli enti di cui sopra, delle aree e delle tipologie di intervento funzionali allo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana ai fini dell'eventuale conclusione di accordi con società partecipate dalla Regione.

3.5. Modifiche in tema di recupero del patrimonio edilizio

I nuovi artt. 40-bis e 40-ter delineano la disciplina finalizzata al recupero del patrimonio edilizio dismesso, ad elevata criticità o abbandonato, sia nei contesti urbani sia in quelli rurali.

La prima di queste due norme, rubricata *Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso ad elevata criticità*, si occupa di predisporre un'apposita procedura scandita da tempistiche precise, per il recupero di quegli immobili che, dismessi da oltre 5 anni, siano causa di criticità in relazione alla salute o alla sicurezza idraulica, o ancora abbiano problematiche di tipo strutturale che ne pregiudichino la loro stessa sicurezza o, infine, problematiche di inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio. I Comuni sono tenuti entro 6 mesi dall'entrata in vigore della l.r. n. 18/2019 (con proroga al 30 settembre 2020, ndr) ad individuare con apposita deliberazione di Consiglio comunale tali immobili: resta salva l'individuazione eventualmente effettuata prima dell'entrata in vigore della legge in commento, così come la possibilità per i privati di certificare le suddette caratteristiche e la cessazione di attività con perizia asseverata giurata, nel caso in cui gli immobili di proprietà non siano stati individuati dalla delibera.

Gli interventi, se tempestivi, potranno usufruire di un **incremento del 20% dei diritti edificatori** derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto dal P.G.T. o, se maggiore di quest'ultimo, l'incremento del 20% va quantificato in relazione alla superficie lorda esistente. In tali casi vale anche l'esenzione dall'eventuale obbligo di reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale (ad eccezione di quelle già puntualmente individuate all'interno degli strumenti urbanistici e della pianificazione sovraordinata). È riconosciuto un ulteriore incremento dell'indice di

edificabilità massimo previsto dal P.G.T. o rispetto alla SL esistente pari al **5%** per interventi che assicurino una superficie deimpermeabilizzata e destinata a verde non inferiore all'incremento della SL realizzato, nonché per interventi che conseguano una diminuzione dell'impronta al suolo pari ad almeno il 10%.

Con disposizioni di rango regionale, pertanto, è stato strutturato un procedimento che opera in senso conformativo sulla proprietà privata, al fine di innescare processi di recupero edilizio. Ciò rientrerebbe nell'ambito dei poteri di pianificazione urbanistica delle Pubbliche Amministrazioni, che mirano a contemperare i vari interessi pubblici e privati relativi all'uso del territorio, stabilendone le relative compatibilità e "conformando" se del caso i secondi ai primi, andando cioè ad incidere sulla posizione dominicale (Casetta, 2018).

Quanto agli edifici rurali dismessi e abbandonati, il loro recupero costituisce, a mente dell'art. 40-ter di nuova introduzione, attività di pubblico interesse, da compiersi anche in deroga alle previsioni dei piani urbanistici generali e dei piani territoriali e sovra-comunali; al riguardo, non è prevista l'attivazione di un procedimento di recupero cogente, a differenza del caso che precede.

Tali edifici devono essere individuati nei P.G.T. ovvero mediante perizia asseverata: possono essere convertiti ad una destinazione d'uso anche non agricola, escluso il ricorso alla nuova costruzione ma con possibilità di ampliamenti nel limite del 20% della SL esistente. Il tutto nel rispetto dei caratteri dell'architettura e del paesaggio rurale e senza costituire interferenza con l'attività agricola in essere: la compatibilità è attestata con deliberazione di Consiglio comunale. Non si applicano i medesimi incentivi previsti dall'art. 40-bis per gli edifici dismessi ad elevata criticità ma la sola riduzione del 50% dei contributi di costruzione; qualora invece la destinazione d'uso dell'edificio recuperato sia agricola, il contributo non è dovuto.

3.6. *Contributo di costruzione*

Seguono ulteriori disposizioni volte ad indirizzare l'attività edilizia verso il recupero dell'esistente, rendendolo economicamente più conveniente rispetto alla nuova edificazione con l'intento di orientare in tal senso le scelte di investimento private.

A mente dell'art. 43 l.r. n.12/2005, come riformulato, negli ambiti della rigenerazione in cui vengano previsti interventi di **ristrutturazione urbanistica** il contributo di costruzione è **ridotto del 50%**, salva la facoltà per i Comuni di prevedere ulteriori riduzioni. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in commento (con proroga al 30 settembre 2020, ndr), la Giunta Regionale con D.G.R. definisce criteri per la riduzione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione. Si accede all'incentivo qualora venga realizzata una tipologia di intervento urbanistico-edilizio che rientra nell'elenco individuato dal ridetto art. 43 e, come tale, coerente con le finalità della legge medesima.

All'opposto, con intento deflattivo, sono previste maggiorazioni del contributo sul costo di costruzione per gli interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto e per gli interventi di logistica o autotrasporto non incidenti sulle aree di rigenerazione.

Gli eventuali proventi derivanti dalle maggiorazioni dovranno essere destinati alla realizzazione di misure compensative di riqualificazione urbana e territoriale.

Più nella specie, l'art. 44 approfondisce gli aspetti legati agli oneri di urbanizzazione, intervenendo sull'elenco delle opere di urbanizzazione secondaria che, a fronte delle integrazioni effettuate dalla neo approvata l.r. n.18/2019, ora includono **anche gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente e interventi di gestione sostenibile delle acque meteoriche.**

Ancora, il nuovo comma 8 prevede che per gli interventi di ristrutturazione edilizia, nonché per quelli di demolizione e ricostruzione, anche con diversa sagoma, e di ampliamento mediante utilizzo di premialità dei diritti edificatori, gli oneri di urbanizzazione, se dovuti, sono riferiti alla volumetria o alla superficie interessate dall'intervento, a seconda che si tratti rispettivamente di edifici a destinazione residenziale o

diversa dalla residenza; gli oneri di urbanizzazione sono quelli stabiliti per gli interventi di nuova costruzione, **ridotti del 60%**, salva la facoltà per i comuni di deliberare ulteriori riduzioni.

Si segnala inoltre una innovazione in tema di **scomputi**, di cui all'art. 46 co. 2: nel caso di opere c.d. "extra oneri", cioè di realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale previsto in convenzione ma non correlato alla necessità di garantire il reperimento di dotazioni, i relativi costi sono deducibili dal costo di costruzione.

3.7. *Destinazione d'uso e usi temporanei*

Una ulteriore previsione in **deroga ai P.G.T.** riguarda il tema delle destinazioni d'uso: la l.r. n.18/2019 ha modificato l'art. 51 della legge per il governo del territorio, stabilendo alcune compatibilità *ex ante*: in particolare,

«sono sempre considerate tra loro urbanisticamente compatibili, anche in deroga a eventuali prescrizioni o limitazioni poste dal PGT, le destinazioni residenziale, commerciale di vicinato e artigianale di servizio, nonché le destinazioni direzionale e per strutture ricettive fino a 500 mq di superficie lorda».

Il legislatore regionale impone così, per le destinazioni indicate nella norma in esame, il principio dell'**indifferenza funzionale**, già fatto proprio in via generale da alcuni P.G.T. lombardi: si tratta della possibilità di insediare nel tessuto urbano consolidato qualsiasi tipologia di destinazione funzionale, senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito, nonché di compiere sempre il passaggio da una destinazione funzionale ad un'altra (cfr., tra le tante, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, sent. 10 febbraio 2017, n. 343).

Nella superficie urbanizzata, come definita nel P.T.R., all'interno delle categorie di cui all'articolo 23-ter del D.P.R. n.380/2001 (vale a dire: residenziale; turistico -ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale) è comunque sempre ammessa la modifica di destinazione d'uso, anche in deroga alle indicazioni del P.G.T., e la stessa non è assoggettata al reperimento di aree per servizi e di interesse generale. In questo caso, la deroga prevista sembra essere solo apparente, trattandosi piuttosto di una facoltà: il periodo successivo infatti fa eccezione per le destinazioni esplicitamente escluse dal P.G.T., strumento che mantiene quindi margini di discrezionalità sul punto; inoltre sono sempre escluse da tale possibilità le attività di logistica o autotrasporto incidenti su una superficie territoriale superiore a 5.000 mq, le grandi strutture di vendita e le attività insalubri ai sensi del decreto del Ministro alla sanità 5 settembre 1994.

La l.r. n.18/2019 ha inoltre introdotto all'interno della legge per il governo del territorio un'apposita disposizione, l'art. 51-bis, che disciplina gli usi temporanei: in questo modo come già in altre regioni è stata colmata una lacuna normativa che tutt'ora persiste a livello nazionale. La finalità di questo strumento vorrebbe essere quella di attivare processi di recupero e valorizzazione di aree ed edifici dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati, mediante realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali a carattere temporaneo, previa stipula di apposita convenzione con il Comune e con la concessione di alcuni incentivi (esenzione dalla corresponsione di aree per servizi salvo diversa pattuizione e possibilità di scomputo dei costi dell'intervento dagli oneri di urbanizzazione per la realizzazione del successivo intervento definitivo, se in continuità).

Entrambe le disposizioni appena considerate si pongono in coerenza con l'intento di snellire alcuni possibili profili procedurali della rigenerazione, al fine di incoraggiare l'iniziativa privata.

4. Considerazioni

È stato puntualizzato in dottrina che i temi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana sollevano necessariamente la domanda strategica relativa all'opportunità di rafforzare l'intervento

pubblico in materia o, in alternativa, di assecondare la c.d. urbanistica per progetti: il primo è tradizionalmente associato ad una idea di pianificazione generale del territorio, oltre che all'uso di vincoli e procedure espropriative, la seconda punta invece sull'uso di perequazione e compensazione (servendosi quando possibile di incentivi e premialità nonché di accordi integrativi o sostitutivi ex art. 11, l.n. 241/1990). Non necessariamente, tuttavia, i due modelli devono essere antagonisti e alternativi, potendosi ipotizzare un "mix bilanciato" tra di essi (Carpentieri, 2020; Gardini, 2020). In Lombardia sembra potersi assistere, con la l.r. n.18/2019, ad un possibile bilanciamento in questo senso.

L'urbanistica per progetti ha svelato l'indispensabilità del coinvolgimento del privato nelle scelte per il territorio, seppur per fini eterogenei: il primo di questi, di pragmatica importanza, è quello relativo alla reperibilità delle risorse; seguono la ricerca dell'efficienza e della celerità contestualizzate nella pianificazione attuativa, l'intento di favorire la competitività sul territorio e quello di ridurre i più tradizionali fra i conflitti urbani, cioè quelli fra proprietari e amministratori (Giusti, 2018).

La logica è quella di stimolare l'iniziativa imprenditoriale privata grazie anche ad un sistema di incentivi e agevolazioni, affinché contribuisca alla riattivazione, al recupero, alla riqualificazione delle aree caratterizzate da condizioni di degrado, di bisogno economico e di disagio sociale.

Molti di quelli che dovevano essere i punti di forza dell'urbanistica per progetti, tuttavia, hanno col tempo svelato debolezze e criticità. Se gli interventi di trasformazione urbana nascevano con l'idea che l'Amministrazione potesse -e dovesse- orientare le scelte di investimento private, in modo che convergessero verso il perseguimento dell'interesse pubblico, nonostante talune esperienze positive non di rado è avvenuto l'opposto, operandosi una inversione di ruoli. La conseguenza più evidente è stata, in questi casi, la minore attenzione a fenomeni di esclusione sociale, con la creazione di nuove concentrazioni di disagio in specifiche zone urbane (Giusti, 2018).

Salvo eccezioni, pertanto, l'urbanistica per progetti ha restituito un quadro in cui è emerso un sostanziale indebolimento del ruolo guida del settore pubblico; tale assenza di regia si è tradotta nell'affievolimento della funzione di gestione, che costituisce per certa dottrina (Stella Richter, 2018) il cuore stesso dell'urbanistica.

Con la l.r. n.18/2019, come si anticipava, sembra potersi scorgere il tentativo o, in ogni caso, il possibile risvolto pratico della mitigazione di queste criticità, puntando sulla capacità di programmazione e coordinamento a livello di legislazione regionale e in coerenza con il principio di sussidiarietà verticale: da una parte si mantiene il proposito di voler orientare le scelte dei privati, intervenendo in maniera più incisiva sugli aspetti economici e procedurali della rigenerazione, per renderla più conveniente; per altro verso è stata aperta la strada ad interventi di conformazione della proprietà in via ordinaria, con finalità rigenerativa di tipo più o meno puntuale, ad una gestione maggiormente ponderata della perequazione, alla valorizzazione degli accordi di collaborazione tra soggetti pubblici e al riordino istituzionale dei principi guida in materia.

Resta da precisare che il privato cui la legge si rivolge sembra identificabile, come si anticipava, per lo più con una figura imprenditoriale, mentre non viene direttamente trattato l'aspetto del coinvolgimento del cittadino in qualità di mero abitante e utente dei servizi. Tale ultimo profilo presenta quindi margini di implementazione.

5. ABSTRACT

Within the Italian legal framework, urban planning is a shared competence between the national and sub-national legislations: this means that national rules co-exist with many specific regional disciplines defining the details of planning, with an eye to the peculiarity of each regional area.

However, the main national legislation regarding this subject matter is dated 1942 (L. August 17th 1942, n. 1150) and it is the expression of a policy which in those years aimed to the growth and the expansion of the cities. This approach, at the moment, does not seem to be able to capture the needs of a new age of urban and territorial planning, based on the combination of reuse and recycle of the built environment as well as on the reduction of land take.

Despite (and due to) the lack of directions from the national legislation, in recent years the individual regional administrations have started developing new regulations in the name of the so-called “urban regeneration”, aiming to an inclusive and sustainable urbanisation.

Urban regeneration is therefore a transversal approach to territorial and urban planning. The recent regional law November 26th, 2019, n. 18, in Lombardy, aims to enhance the instances above-mentioned, especially by making urban regeneration economically more convenient than new edification and land take, as well as by promoting public-private partnerships.

It has been stressed out how urban regeneration could be promoted both by direct public intervention or through negotiated town planning with private subjects: the case study of Lombardy in Italy could provide a useful insight into a system which tries to coordinate these two different points of view.

6. Bibliografia

- Carpentieri P. (2020), Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana", in *Federalismi*, n. 1/2020.
- Casetta E. (2018), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè.
- Chiodelli F., Falco E. (2019), Il trasferimento dei diritti edificatori in Lombardia: specificità e proposte di riforma, in *Scienze Regionali* 1/2019 .
- Gabellini P. (2017), Re-Cycle, ovvero rilavorare lo spazio urbanizzato. In Fontanari E, Piperata G. (eds.), *Agenda Re-cycle - Proposte per reinventare la città*, Bologna: il Mulino, 243-254.
- Gardini G. (2020), Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana, in *Federalismi*, n. 24/2020
- Giusti A. (2018), *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Mantini P. (2017), La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana, *Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017*, Udine.
- Mantini P. (2013). *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*. <http://www.inu.it/11644/newsletter/rigenerazione-urbana-resilienza-reevolution-profil-giuridici-di-pierluigi-mantini/> .
- Piperata G (2017), Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni, in Fontanari E, Piperata G. (eds.), *Agenda Re-cycle – Proposte per reinventare la città*, Bologna: Il Mulino, 21-38.
- PoliS-Lombardia, (2019), *Rapporto Lombardia 2019*, Milano: Angelo Guerini e Associati s.r.l.
- Regione Lombardia, *Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura*. https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38/Serie+Ordinaria_30+28-07-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c63bedef-38f1-46b4-b7f9-f30c6d8b4a38-mmæI.s
- Stella Richter P. (2018), *I principi del diritto urbanistico*, Milano: Giuffrè.
- United Nations, *World Urbanization Prospects - The 2018 revision*. <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>