

**N° 3/2021**

**Sommario**

**SAGGI E ARTICOLI**

1. ***EDILIZIA***
2. La semplificazione nell’edilizia legge 120/2020 di Paolo Urbani
3. Inapplicabilità del regolamento edilizio tipo se il comune non si adegua di Niccolò Millefiori
4. ***URBANISTICA E RIGENERAZIONE URBANA***

### Il Tar Lombardia censura il diniego «apodittico» dell’ente locale basato su un principio astratto della riduzione del Consumo di Suolo. Occorre un’analisi approfondita delle finalità enunciate.

### L’ordinanza del tar Lombardia che rinvia alla corte cost. l’art.40 bis della lr lombardia sulla disciplina degli immobili dismessi, commento di Paolo Urbani

1. ***CONSUMO DI SUOLO***

### Dal consumo di suolo alla rigenerazione di Matteo Boscolo Anzoletti

1. ***TUTELA DEL PAESAGGIO***

### Il Consiglio di Stato esclude l’applicabilità del silenzio-assenso nell’ambito della c.d. conferenza paesaggistica ex art. 145, co. 5, Codice del Paesaggio di Niccolò Millefiori.

### Sulla legittimità dell’autorizzazione paesaggistica. Due sentenze opposte del TAR Lazio.

1. ***EDILIZIA***
2. La semplificazione nell’edilizia legge 120/2020 di Paolo Urbani

[Semplificazione nell’edilizia](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/SCRITTI-IN-ONORE-DI-CERULLI_PURBANI.pdf)

1. Inapplicabilità del regolamento edilizio tipo se il comune non si adegua di Niccolò Millefiori

[-Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 15 febbraio 2021, n. 1339](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/1339_11.CDS-REG-TIPO.pdf)-

Con la sentenza in commento, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha escluso la efficacia diretta del Regolamento Edilizio Tipo (R.e.t.) rispetto a previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici comunali nella ipotesi di inerzia degli Enti locali a recepire le relative definizioni uniformi nel termine imposto dalla disciplina regionale.

**Il quadro normativo di riferimento**

Prima di procedere all’analisi del caso di specie, appare opportuno illustrare brevemente le intersezioni tra i diversi livelli di governo per ciò che concerne il Regolamento Edilizio Tipo.

In primo luogo rileva l’intesa sottoscritta in sede di Conferenza Unificata in data 20 ottobre 2016 tra il Governo, le Regioni e i Comuni avente ad oggetto l’approvazione dello schema di R.e.t. e i relativi due allegati (“Definizioni uniformi” e “Raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia”) ai sensi dell’art. 4, comma 1-sexies, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, quale introdotto dall’art. 17-bis, D.L. 12 settembre 2014, n. 133.

Nello specifico, l’articolo 2 di detta intesa prevedeva che le Regioni recepissero entro 180 giorni lo schema di r.e.t. unitamente alle definizioni uniformi, stabilendo i metodi, le procedure e i tempi (comunque non superiori a 180 giorni) per l’adeguamento comunale (co. 1); decorso tale ultimo termine, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia avrebbero trovato diretta applicazione prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili (co. 3). Peraltro, ai sensi del successivo comma 4 il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente.

Nel caso di specie, in particolare, la Regione Puglia aveva provveduto a recepire nei termini appena illustrati l’intesa mediante la Deliberazione di Giunta Regionale 11 aprile 2017, n. 554, poi sostituita dalla Deliberazione di Giunta Regionale 21 dicembre 2017, n. 2250, mentre, il Comune di Corato (Bari) era rimasto inadempiente.

**Il caso di specie**

Nella specifica vicenda sottoposta all’esame della Quarta Sezione, la società appellata aveva presentato al Comune di Corato una s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire per la demolizione e la successiva ricostruzione con bonus volumetrico di un fabbricato residenziale.

Il competente ufficio comunale, tuttavia, rilevava un errore nel computo della cubatura poiché effettuato sulla scorta della definizione espressa dal R.e.t. regionale, che, contrariamente al regolamento locale, esclude rilevanza volumetrica alle superfici accessorie. Conseguentemente, il Comune si determinava ad annullare in autotutela il titolo abilitativo mediante il provvedimento poi ritualmente impugnato dalla società.

Nell’ambito del giudizio di primo grado, il T.A.R. Puglia – sede di Bari con la sentenza 21 gennaio 2020, n. 58 accoglieva il ricorso sul richiamo del punto n. 4 della Deliberazione di Giunta Regionale n. 2250 del 2017, con il quale, in recepimento dell’art. 2, co. 4 dell’intesa,  era stato disposto che “le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia, di cui alla Parte Prima – Allegato A dello schema di Regolamento Edilizio Tipo dell’intesa, trovano diretta applicazione nei Comuni, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili, a partire dal 01 gennaio 2018, così come disposto dalla L.R. 27 novembre 2017, n.46 “Legge regionale Modifiche agli articoli 2 e 3 della l.r. 18 maggio 2017. n. 11 (Regolamento Edilizio -Tipo)”;

Sul punto, il Collegio osservava testualmente che “il decorso del termine è il profilo da considerare per affermare che l’intervento proposto avrebbe dovuto essere valutato alla luce delle definizioni contenute nel Regolamento edilizio-tipo”.

**La decisione del Consiglio di Stato**

In sede di appello, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di primo grado del Tar pugliese sulla base dell’orientamento già espresso dalla stessa Sezione con la precedente sentenza n. 8426 del 28 dicembre 2020 nell’ambito di una fattispecie analoga relativa alla Regione Campania. In aderenza ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme rilevanti, infatti, il Giudice d’appello aveva già escluso che le previsioni del R.e.t. possano avere efficacia diretta in assenza di espresso recepimento da parte dei Comuni.

Il fondamento di tale orientamento risiede, in primo luogo, nella natura stessa del Regolamento Edilizio Tipo.

Sul punto, in particolare, si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 26 maggio 2017, n. 125 nell’ambito del giudizio promosso dalla Regione Puglia e dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento al citato art. 4, co. 1-sexies introdotto dall’art. 17-bis, co. 1, D.L. 12 settembre 2014, n. 133.

La Consulta aveva, infatti, osservato che il Regolamento Edilizio Tipo “non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell’edilizia, ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa”.

In merito a ciò, la Quarta Sezione ha rilevato che proprio la natura essenzialmente tecnica della fattispecie normativa considerata risulta decisiva, nella ricostruzione resa dal Giudice delle Leggi, per respingere le questioni di legittimità costituzionale dedotte sotto il profilo della violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., che riconosce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche si giunge, pertanto, alla conclusione che si tratta di una operazione di standardizzazione definitoria il cui impatto concreto non può eccedere i limiti che si sono consapevolmente dati gli autori della nuova normativa.

Al riguardo, infatti, mette conto ricordare che tanto l’art. 2 dell’intesa, quanto la Deliberazione della Giunta Regionale prevedono espressamente che il recepimento delle definizioni uniformi **non comporta complessivamente la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti**.

In merito a ciò, il T.A.R. Campania (sent. n. 5879/2019) aveva già efficacemente evidenziato che la disposizione è “chiaramente volta a salvaguardare l’autonomia degli enti territoriali nella pianificazione del loro territorio in termini di dimensionamento degli interventi edilizi, di ciò che costituisce carico urbanistico, della determinazione degli standards urbanistici, ecc. È, infatti, evidente che l’indice di fabbricabilità in termini mc/mq (e, dunque, dimensionali) riceve contenuto in virtù delle definizioni di ciò che costituisce volume. Se per volume si intende solo quello sviluppato da superfici utili (senza considerare le superfici accessorie) si avrà un certo risultato in termini di volumi assentibili che è chiaramente diverso da quello ricavabile nel caso in cui si includano tutte le superfici”.

Alla luce di tali profili, il Collegio ha, quindi, ritenuto che “nell’ambito di una complessiva considerazione sistemica e sistematica della materia, la mancanza di una espressa previsione di legge derogatoria dell’ordinario riparto delle competenze in materia urbanistica non consenta di concludere che, con l’esposta intesa, si siano voluti determinare effetti così radicalmente eversivi sulla autonomia pianificatoria degli enti locali, quali quelli che deriverebbero dall’ipotesi esegetica condivisa dal T.a.r. nella sentenza impugnata”.

Tutto ciò osta, pertanto, ad un’interpretazione comportante in definitiva “la sostanziale soppressione dei poteri istituzionali dei Comuni a seguito del mero mancato rispetto di un termine che, oltretutto, la stessa legge regionale pugliese non qualifica espressamente come perentorio”.

In conclusione, si deve ritenere che la disciplina edilizia e urbanistica dei Comuni sia destinata a restare inalterata nelle more della modifica dei relativi strumenti di governo del territorio, quanto meno in relazione al fondamentale dato del “dimensionamento urbanistico”.

1. ***URBANISTICA E RIGENERAZIONE URBANA***

### Il Tar Lombardia censura il diniego «apodittico» dell’ente locale basato su un principio astratto della riduzione del Consumo di Suolo. Occorre un’analisi approfondita delle finalità enunciate.

Il principio del contenimento del consumo di suolo non può essere invocato “apoditticamente” dal comune che indica questa motivazione per negare la possibilità di realizzare un intervento edilizio. L’ente locale che veramente vuole gestire il territorio seguendo questo principio guida deve tradurlo in obiettivi strategici, dopo aver approfondito una conoscenza del territorio stesso, e dopo aver individuato azioni concrete finalizzate a minimizzare il consumo di green field. In altre parole, non basta appellarsi a un principio astratto ma occorre calare il principio e declinarlo in indicazioni concrete. E tanto meno può essere uno slogan con il quale si giustifica il fatto di rendere inedificabile

un’area che è invece edificabile in base alle regole regionali. È interessante il giudizio con il quale il Tar Lombardia ([Sezione I Brescia, n.240/2021 pubblicata il 12 marzo scorso](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/TAR_Brescia-240_2021.pdf)) ha censurato l’azione di un ente locale bresciano il quale aveva negato a un imprenditore agricolo di realizzare un manufatto edilizio funzionale alla sua attività imprenditoriale.

«Come confermato anche dal parere formulato da Arpa sul Rapporto Preliminare – proseguono i giudici – l’obiettivo di riduzione del consumo di suolo, richiamato a motivazione della reiezione dell’osservazione presentata dai ricorrenti, oltre che più in generale delle misure restrittive adottate per l’edificazione in zona agricola e in particolare dell’introduzione dei presidi rurali, non è supportato da adeguata istruttoria e non trova giustificazione né fondamento in una necessaria approfondita analisi sullo stato effettivo di consumo del suolo e nella conseguente individuazione delle azioni necessarie per il suo contenimento. Le impugnate disposizioni introdotte dalla variante al PGT sono pertanto viziate e devono essere annullate».

### L’ordinanza del tar Lombardia che rinvia alla corte cost. l’art.40 bis della lr lombardia sulla disciplina degli immobili dismessi, commento di Paolo Urbani

**[Tar Lombardia Milano.sez II.Ordinanza N.371/2021](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/ord-tar-lom-milano-due.pdf)**

**Piano urbanistico comunale. Recupero immobili dismessi e degradati.**

**Dichiarazione rilevante e non manifestamente infondata della questione di legittimità costituzionale dell’art.40 bis della legge regionale della Lombardia n.18/2019 per violazione degli artt.3,5, 97, 114 2 co, 117 2 co, lett p), 3 e 4 co. e 118 cost.**

**L’art.40 bis*****della legge regionale della Lombardia n.18/2019 prevede ex lege una premialità edificatoria per gl’immobili dismessi e senza garanzia della realizzazione delle oo.uu. secondarie, in contrasto con le NTA del PGT di Milano che per analoga fattispecie aggravata dalla pericolosità, prevedono l’obbligo di demolizione senza aumento di volumetria. Il GA solleva la questione di costituzionalità poiché la norma regionale comprime la discrezionalità dei comuni in materia urbanistica e viola le funzioni fondamentali dei comuni ex 117 lett.p) cost.***

**Article 40 bis of the Lombardy regional law no. 18/2019 ex law provides for a building bonus for disused properties  and without guarantee of the construction of the oo.uu. secondary, in contrast to the NTA of the Milan PGT which for a similar case aggravated by the danger, provide for the obligation of demolition without increasing the volume.**

**The GA raises the question of constitutionality since the regional rule compresses the discretion of the municipalities in urban planning and violates the fundamental functions of the municipalities pursuant to 117 letter p) cost.**

**IL RECUPERO DEI BENI IMMOBILI DISMESSI TRA PREMIALITÀ E CONSUMO DI SUOLO. IL CASO DEL PGT DI MILANO E LA LEGISLAZIONE LOMBARDA IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA.**

**PAOLO URBANI**

1.PREMESSA

Mentre il paese è travolto dalla pandemia e dalla crisi economica e l’attenzione della stampa e dei cittadini si concentra sull’emergenza che non sembra per ora recedere, in Lombardia – in particolare a Milano – si sta consumando uno scontro istituzionale che sembra rievocare a livello politico il vecchio conflitto tra destra e sinistra: da una parte il comune di Milano retto dal centrosinistra, dall’altro la Regione governata dal centrodestra.

Il conflitto riguarda la materia dell’urbanistica e del principale strumento di governo del territorio: il piano regolatore ed il suo contenuto conformativo della proprietà.

In particolare, l’aspetto della rigenerazione urbana ovvero di quelle parti del territorio costruito che non assolvono più la funzione loro assegnata nel tempo. Si allude agli edifici produttivi dismessi, o comunque abbandonati ed oggetto di degrado, la cui riconversione è materia proprio del conflitto in atto tra le scelte operate dal PGT di Milano – in specie l’art.11 delle NTA – e le ultime innovazioni normative apportate dalla lr. Lombardia n.18 del 2019 “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” che ha introdotto una nuova disciplina di favore – art 40 bis – alla originaria lr 12 del 2005 sul governo del territorio .

Prima di entrare nel merito del conflitto giurisdizionale che ha portato all’emanazione delle due ordinanze (di identico tenore) del TAR Lombardia di Milano oggetto delle nostre riflessioni, è bene mettere in luce che il tema della rigenerazione, riqualificazione, riconversione dell’urbano degradato e abbandonato all’interno dei piani urbanistici e specie di quelli delle grandi città industriali – come Milano nel caso di specie –  è questione di livello mondiale che coinvolge da tempo tutti i paesi industrializzati che in vario modo hanno provveduto a prevederne una disciplina specifica ad hoc.[[1]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn1)

Il tema, in breve, coinvolge, da un lato, la proprietà immobiliare di quegli edifici e il loro abbandono poiché la funzione cui erano destinati non incontra più le esigenze del mercato, con conseguente degrado di quelle volumetrie e delle relative aree; dall’altro, la funzione di governo sostenibile del territorio di competenza delle amministrazioni locali cui spetta tramite la pianificazione urbanistica di ripensare profondamente la funzione del piano, ormai non più destinata nelle sue scelte all’espansione ma alla riconsiderazione del territorio costruito.

La vicenda del recupero delle “aree dismesse” è peraltro stata oggetto –fin da tempi risalenti – di un primo isolato intervento normativo del legislatore statale (art.16 l.179/1992) che, prendendo atto della rigidità del piano regolatore generale nel mantenere ferme quelle destinazioni incompatibili ormai con la domanda di mercato, riconosce la facoltà ai soggetti privati di proporre all’amministrazione un diverso assetto di quelle aree e di quelle volumetrie ammettendo dunque una partecipazione del privato alla rideterminazione delle scelte urbanistiche, cui la PA può acconsentire, nel rispetto della soddisfazione dell’interesse pubblico. Di qui come noto la proposta di variazione del piano tramite accordo di programma al fine di accelerare la riconversione urbana.

Il “programma integrato d’intervento” fa così ingresso nella pianificazione autoritativa cedendo il passo all’urbanistica consensuale [[2]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn2) favorita anche da un’effettiva domanda di riutilizzo di quei beni immobiliari a favore della mixitè delle funzioni che solo d’intesa con la proprietà possono avere concreta attuazione.

L’utilizzo di tale strumento non è stato di facile utilizzo sia per la discussa applicabilità alla pianificazione urbanistica dell’art 11 della legge 241/90 in materia di accordi procedimentali [[3]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn3) sia per la difficoltà di individuare l’interesse pubblico che giustifichi da parte dell’amministrazione una variante specifica del piano regolatore in rapporto ai particolarii interessi privati manifestatisi.

Sotto questo profilo l’esperienza dell’”urbanistica contrattata”, almeno fino al 2009, si è basata sul cosiddetto scambio edificatorio il cui oggetto comporta che – a fronte del riconoscimento di una diversa destinazione d’uso e di un diverso intervento edilizio sui beni dismessi – i privati avvantaggiati da tali nuove prescrizioni, rispetto alle previsioni originarie del piano regolatore, si facciano promotori della realizzazione di opere di “mecenatismo”[[4]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn4) o extra oneri[[5]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn5) al fine di realizzare uno “scambio leale e non uno scambio sleale[[6]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn6). In altre parole l’intervento di trasformazione viene giustificato nella misura in cui anche la collettività – sotto il profilo della dotazione di maggiori opere di urbanizzazione secondaria – si giovino dell’intervento privato realizzato.

La vicenda, descritta sommariamente, per il cui approfondimento rinvio ai miei scritti[[7]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn7), cambia radicalmente, anche se la questione  non è immediatamente percepita dalle amministrazioni locali con il cosiddetto Piano Casa del 2009[[8]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn8) introdotto al fine di rilanciare l’attività edilizia**,** anche qui a fini di rigenerazione urbana, che in caso di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti**,** prevede una premialità variabile tra il 20% e il 35% in deroga al piano regolatore, senza che ciò comporti a titolo di compensazione alcun onere a carico della proprietà-impresa.

Il piano casa ancora in vigore in moltissime regioni nonostante ne fosse stata prevista una sua applicazione limitata a 18 mesi, ma anche le successive leggi regionali in materia sollecitate dall‘ art.5 co 9 della l.106 del 2011[[9]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn9) – ha permeato silenziosamente le problematiche della rigenerazione urbana applicata anche alle aree dismesse poiché mentre il piano-casa si è sostanzialmente limitato alla ristrutturazione edilizia di singoli edifici all’interno del patrimonio edilizio esistente, il concetto di premialità – grazie alle leggi regionali sulla rigenerazione urbana più recenti – si è di fatto esteso anche alle cosiddette aree dismesse –  ovvero agli edifici industriali ed ai manufatti abbandonati oggetto della vicenda delle ordinanze del Tar Lombardia che qui ci occupano.

1. L’OGGETTO DEL CONTENDERE.

Si rende ora necessario ricostruire la vicenda nella Regione Lombardia che vede come attori principali da un lato il Comune di Milano e dall’altro la Regione.

Nello specifico, si tratta della legislazione regionale in materia di rigenerazione urbana introdotta dalla legge 18 del 2019 in particolare dell’art 40 bis oggetto del rinvio da parte del Tar alla Corte Costituzionale sotto il profilo della sua legittimità costituzionale. Dall’altro le disposizioni del PGT di Milano come esempio In Italia di piano totalmente perequato attraverso il meccanismo della perequazione generalizzata a priori – ed in particolare dell’articolo 11 delle NTA che si pongono in palese contrasto con il 40 bis introdotto di recente. Ebbene il PGT – ancora prima che la legge regionale citata entri in vigore – affronta funditus il tema assai rilevante dell’abbandono degli edifici dismessi regolandone la riqualificazione nel caso in cui tali conglomerati edilizi rechino pericolo alla salute pubblica, alla sicurezza e all’inquinamento.

La necessità di superare “l’inerzia”[[10]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn10) della proprietà a fronte del riconoscimento di tali carenze ha spinto la disciplina di piano a prevedere un meccanismo di penalizzazione per superare il degrado dell’edificato in quelle aree.  E’ appena il caso di rilevare che tale fenomeno – per stare al caso europeo – è stato a partire dagli anni ‘90 disciplinato con analoghe modalità anche se molto più incisive[[11]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn11). In sostanza le NTA dell’art.11 prevedono che – una volta individuato ­ con delibera di consiglio comunale ­l’immobile non utilizzato che presenti le caratteristiche di degrado prima richiamate ­­– il proprietario abbia un anno e mezzo per recuperarlo attraverso una proposta di intervento, altrimenti è tenuto a demolirlo salvaguardando comunque i diritti volumetrici. In caso, tuttavia, di mancato adeguamento o di demolizione è previsto l’intervento d’ufficio del comune, le cui spese sono addossate al proprietario inerte, mentre l’indice edificatorio riconosciuto perequato viene ridotto a quello base pari 0,35 mq/mq perdendo così la volumetria dell’edificio esistente. E’ evidente qui che siamo in un meccanismo autoritativo della cui legittimità è oggetto il ricorso al TAR dei proprietari i cui beni immobili sono stati identificati come pericolosi e, quindi, oggetto dell’obbligo di demolizione e ripristino.

Tale logica viene però completamente ribaltata dall’art 40 bis della legge 18 del 2019 citata, che non solo prevede tre anni di tempo (e non 1 anno e mezzo come previsto nelle NTA del PGT) per presentare il progetto di riqualificazione degli immobili abbandonati da cinque  anni ma ne garantisce – analogamente al cosiddetto piano casa del 2009 – un bonus volumetrico tra il 20% e il 25 %. con un ulteriore vantaggio per la proprietà-impresa visto che a fronte dell’incremento di volume (e del mutamento di destinazione d’uso) i proprietari non debbano nemmeno rispettare gli standards urbanistici ed edilizi, in specie le oo.uu. secondarie connesse all’intervento.

La vicenda così sommariamente descritta – ben ricostruita nell’ordinanza del TAR – ha creato già una situazione di conflitto poichè in base alla art. 40 bis della lr il comune, suo malgrado, ha approvato la delibera che recepisce le richieste dei proprietari – una lista di ben 37 edifici –destinatari del bonus volumetrico introdotto dalla disposizione regionale.

Venendo alla questione giuridica, i temi affrontati dal TAR Lombardia – sulla base dei ricorsi presentati – può essere così riassunta rinviando più semplicemente alla ricostruzione operata dal Tar nell’ordinanza.

La prima questione riguarda il ricorso presentato dai ricorrenti proprietari degli edifici inseriti nella delibera comunale che, ai sensi dell’art. 11 PGT di Milano, sarebbero obbligati alla demolizione a proprie pese sulla base della pericolosità riscontrata, eccependo la illegittimità del procedimento di cui non è chiaro il fondamento giuridico non essendo un procedimento espropriativo od un sequestro del bene. Sulla questione il Tar – rinviando la decisione[[12]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn12) – non si è espresso poichè il comune di Milano ha eccepito preliminarmente l’incostituzionalità dell’art 40 bis richiamato che sovvertendo la disciplina del piano regolatore prevede  al contrario – come abbiamo visto – un meccanismo premiale da parte dei proprietari sulla base di semplice richiesta di ristrutturazione degli edifici dismessi.

Va osservato che il GA mettendo in luce che l’art.40 bis della legge regionale e l’art.11 delle NTA del PGT di Milano abbiano lo stesso perimetro applicativo, quest’ultima disposizione dovrebbe essere annullata, in ossequio alla gerarchia delle fonti, poiché una disposizione di fonte regolamentare non può porsi in contrasto con una prescrizione contenuta in una legge regionale (fonte primaria) e ciò soddisferebbe pienamente l’interesse dei ricorrenti rendendo superfluo l’esame delle altre censure. Tuttavia, la difesa del comune di Milano sollevando la questione di costituzionalità dell’art.40 bis della lr  ha posto il problema della “sovrapposizione tra le due discipline che conferisce alla norma regionale il ruolo di parametro di legittimità della norma regolamentare dettata dal Comune di Milano”.

L’evocata rilevante e non manifestamente infondata questione di costituzionalità della disciplina del 40 bis è accolta dal TAR che  affonda le sue radici, tra l’altro, nell’art. 117 2 comma lett. p) Cost. in materia di funzioni fondamentali dei Comuni e nell’art.118 Cost. che salvaguarda le funzioni amministrative attribuite ai Comuni, come nel caso delle funzioni proprie della materia urbanistica. In sostanza, secondo la norma del 40 bis – nell’ambito della pianificazione del territorio – il Comune sarebbe privato della necessaria discrezionalità nel determinare l’assetto del territorio comunale sotto il profilo della sua trasformazione (“il legislatore regionale ha imposto una disciplina ingiustificatamente rigida e uniforme, operante a prescindere dalle decisione comunali e in grado di produrre un impatto sulla pianificazione locale molto incisivo e potenzialmente idoneo a stravolgere l’assetto del territorio”).Inoltre, secondo i giudici, la norma regionale incentiva in maniera del tutto discriminatoria e irragionevole situazioni di abbandono e di degrado, da cui discende la possibilità di ottenere premi volumetrici e norme urbanistiche ed edificatorie più favorevoli rispetto a quelle ordinarie”. In pratica, riconoscendo una premialità così spinta per la riqualificazione di immobili, vengono avvantaggiati “soggetti che non hanno provveduto a mantenerli in buono stato e che hanno favorito l’insorgere di situazioni di degrado e pericolo, a differenza dei proprietari diligenti che hanno fatto fronte agli oneri e ai doveri conseguenti al loro diritto di proprietà, ma che proprio per questo non possono beneficiare di alcun vantaggio in caso di intervento sul proprio immobile”. Secondo il Tar, inoltre, il bonus volumetrico del 20-25% contraddice altre norme regionali che prevedono la riduzione del consumo di suolo. Mentre la previsione di non dover mettere a disposizione aree per servizi pubblici, ovvero adeguare gli standards urbanistici al nuovo intervento edificatorio, è in contrasto con le norme statali da cui discende la necessità di garantire, a livello di pianificazione urbanistica locale, “un corretto rapporto tra il carico urbanistico gravante sulla zona interessata dall’intervento di riqualificazione e le corrispondenti dotazioni pubbliche”.

Ma il Tar solleva, tra l’altro, rispetto alla rilevante e non manifestamente infondata questione di costituzionalità dell’art.40 bis, anche il contrasto con il principio espresso dall’art.3 bis “Interventi di conservazione” del DPR 380/2001 “Testo unico dell’edilizia” – introdotto dalla l.164 del 2014 – che affrontando il tema “dell’individuazione da parte del piano urbanistico degli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione”, favorisce la riqualificazione di un determinato contesto che può avvenire attraverso forme di compensazione incidenti sull’area interessata, tuttavia senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose del buon andamento dell’azione amministrativa. Trattasi, in sostanza, per questa prima parte dell’articolo in oggetto, di principio fondamentale della materia  governo del territorio non derogabile dalla legislazione regionale. Di talchè, secondo il GA – ed in modo particolarmente incisivo – la premialità dell’art. 40bis non può spingersi fino al punto di compromettere la tutela di un altro bene, di almeno pari rango, quale è quello legato alla riduzione del consumo di suolo, peraltro fatto proprio dal legislatore regionale.[[13]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn13)

Tornando  al conflitto “politico” tra destra e sinistra evocato all’inizio non si può negare che sotto il profilo della sostenibilità del governo del territorio, il comune di Milano si sia mosso in questo caso nell’ottica della riduzione del consumo di suolo (evocato dalla legge regionale Lombardia  28 novembre 2014, n.31 sul consumo di suolo)  con l’obiettivo non solo del risanamento del degrado urbano ma escludendo qualsiasi premialità edificatoria per tali fattispecie urbanistiche. Peraltro, va ricordato che il PGT di Milano ha adottato il sistema della perequazione generalizzata a priori che in modo sostanzialmente uniforme ha attribuito a tutte  le aree edificabili un indice territoriale uniforme pari a 35 mq/mq (ed in casi specifici 55 mq/mq) prevedendo già nella manovra di piano su quali aree si possa esercitare lo jus aedificandi, mentre in altre la proprietà immobiliare può solo procedere al trasferimento delle volumetrie riconosciute in altre aree di atterraggio, destinate ad ospitare il surplus di volumetria. Di qui, come è noto, l’emergere dei cosiddetti diritti edificatori e del conseguente registro di tali diritti presso il comune.

La filosofia perequativa si muove nell’ottica del superamento dell’urbanistica discriminatoria in direzione del rispetto dell’art.3 delle Cost. ponendo tutti i proprietari nella stessa situazione giuridica dal punto di vista del riconoscimento dell’edificabilità dei propri beni.

L’applicazione del 40 bis stravolge tale filosofia e nello stesso tempo altera il calcolo del cosiddetto fabbisogno abitativo dell’intero territorio comunale previsto dal PGT che viene alterato dalle premialità attribuite ex lege agli edifici dismessi.

Nell’ottica della filosofia europea della riduzione del consumo di suolo [[14]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn14) e della sostenibilità ambientale evocata dall’attuale Governo Draghi[[15]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn15) possiamo dire che il Comune di Milano si sia mosso pienamente nella prospettiva ambientalista (che potremmo anche chiamare di sinistra!). Diversamente la Regione Lombardia con la disposizione del 40 bis, censurata dal TAR, sembra muoversi in direzione di un incontrollato consumo di suolo a favore della proprietà-impresa ed è evidente che la disposizione introdotta nel 2019 ha come obiettivo il contrasto con le disposizioni del PGT di Milano. E d’altronde, la premialità ex lege del piano-casa, già richiamata, che ha nel tempo travolto le prescrizioni del piano urbanistico[[16]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftn16) fu introdotta dal Governo di quegli anni che esprimeva la stessa maggioranza politica della Regione Lombardia!

[[1]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref1)  M. PASSALACQUA e B. POZZO (a cura di) Diritto e Rigenerazione dei Brownfields.  Amministrazione, obblighi civilistici e tutele. Collana di dipartimento di Giurisprudenza Università di Pisa.2020

[[2]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref2) Rinvio a P.URBANI ., Urbanistica consensuale, Bollati Boringhieri, 2000, P. URBANI Urbanistica solidale, Bollati Boringhieri, 2011

[[3]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref3) P. Urbani, Dall’urbanistica autoritativa all’urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio, in Riv. giur. edil., 3/2013, 121, ora in P. Urbani, Scritti Scelti, vol. II, Giappichelli, 2015, 1199.

***[[4]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref4)*** Vicende già intuite da un grande urbanista E.Salzano, Urbanistica e società opulentaLaterza 1969.

[[5]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref5) S.Civitarese, Verso l’urbanistica consensuale, in P. Urbani-S. Civitarese (a cura di), Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica, nuovi moduli convenzionali,  Giappichelli, 1995; A. Travi,Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti, in Foro it., 12, 2002, 274.

[[6]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref6) F.CURTI (a cura di) Lo scambio leale, la negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici, Officina 2006.Uno dei casi felicemente realizzati è quello della Fabbrica Pirelli a Milano trasformata nell’università di Studi Bicocca a fine degli anni 90.

[[7]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref7) P.URBANI, Istituzioni Economia Territorio.Il gioco delle responsabilità nelle politiche di SviluppoGiappichelli 2020 in particolare pag. 92 seg.

[[8]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref8) Conferenza unificata 31 marzo 2009, Intesa ai sensi dell’art. 8, l. n. 131 del 2003, per “favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”.

«In base all’intesa, le Regioni si sono impegnate ad approvare nel termine di 90 giorni leggi che: a) consentano interventi fino al 20% della volumetria di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, quindi, per un massimo di 200 metri cubi, al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica; b) consentano, allo stesso fine, interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35%; c) semplifichino e accelerino l’attuazione di detti interventi.

Le leggi regionali possono però individuare ambiti in cui detti interventi sono esclusi o limitati; gli interventi inoltre, salva diversa decisione, possono avere validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi. In caso di inerzia o ritardo il Governo e il presidente della giunta regionale interessata “determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l’accordo, anche ai sensi dell’art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003».

Sulla base dell’intesa sono poi state approvate numerose leggi regionali in materia di piano-casa.

1. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:
2. il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
3. la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
4. l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
5. le modifiche della sagoma necessarie per l’armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

[[10]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref10) P.CAPRIOTTI, L’inerzia dei proprietari al tempo della rigenerazione urbana in RGU 1/2020 49; G.F. Cartei, Rigenerazione urbana e governo del territorio, in Ist. feder., 3/2017, 603; A. Giusti, La Rigenerazione Urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione, Editoriale scientifica, 2018, 18 ss.; H. Lefebvre, Le droit à la ville, Éditions Anthropos, 1968, E. FONTANARI – G. PIPERATA (a cura di) Agenda Re-cycle Proposta per reinventare la città,IL Mulino 2017. F. DI LASCIO, F. GIGLIONI La rigenerazione di bene e spazi urbani.Il Mulino 2017.

[[11]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref11) In Germania è previsto che di fronte a tali fattispecie, nella misura in cui l’edificio non è più utilizzato da un anno ai fini dell’attività di mercato e presenta degrado, la norma tedesca prevede l’obbligo di riforestazione dell’area: Vedi E. BUOSOLa disciplina urbanistica tedesca: misure compensative e contro il consumo di suoloin D. D’ORSOGNA (a cura di) Perequazione urbanisticaGiappichelli 2015. E. BUOSOLa disciplina urbanistica contro il consumo di suolo e sulle misure compensative inP. URBANI (a cura di) Politiche Urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale. Giappichelli 2015.

***[[12]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref12)***“In via preliminare deve essere modificato l’ordine di trattazione dei motivi di ricorso, poiché la sesta censura, in ragione del uso carattere assorbente, deve essere trattata prioritariamente rispetto alle altre”

[[13]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref13) Anche la lr Lombardia 28 novembre 2014, n.31 sul consumo di suolo   è stata dichiarata incostituzionale, con sent.179/2019, a seguito del rinvio alla Corte Cost. da parte del Consiglio di Stato sez IV 5711/2017 (pres. Taormina) per evidente lesione delle funzioni fondamentali comunali in materia urbanistica.

[[14]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref14) Su cui da ultimo G.PAGLIARI Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica in Questa Rivista N.5 2020, 325; P.URBANI A proposito della riduzione del consumo di suolo in Questa rivista 3/2016, 228.

[[15]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref15) Si pensi all’istituzione del Ministero della transizione ecologica.

[[16]](applewebdata://CC4276CF-3840-4169-B02D-5C774D5A344D" \l "_ftnref16) Questione subito messa in luce da V.CERULLI IRELLI-L.DE LUCIA Verso la depianificazione del territorio in Dem e dir. 2009.

1. ***CONSUMO DI SUOLO***

### ‘5. Dal consumo di suolo alla rigenerazione di Matteo Boscolo Anzoletti

**1. Il suolo come bene comune.**

La città è il luogo nel quale si produce la maggior parte del prodotto interno lordo, e nella quale avviene, segnatamente, la maggior parte dei consumi. C’è, poi, un fatto del quale il PIL, come ebbe a sottolineare Robert Kennedy1, non si potrà mai occupare direttamente, ed è la felicità. Anch’essa ha una grande quota di sviluppo all’interno delle *città*. Si comprende, pertanto, per quale motivo aver cura di essa e, se necessario, agire per **rigenerare**sue parti sia di preminente importanza.

1 Discorso pronunciato il 18 marzo 1968 all’università del Kansas.

2 Commissione Europea, 16 aprile 2002.

3 Articolo 1, comma 1, L. R. Veneto n. 14/2017.

4 AA. VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Padova 2017, p. 72-74.

In passato ci furono altri tentativi per pervenire alla rigenerazione, il più quotato dei quali parve la società di trasformazione urbana (STU), ex articolo 120 del T.U. 267 del 18 agosto 2000, in materia di ordinamento degli enti locali. Tuttavia, alla prova dei fatti, tale istituto giuridico non sortì i risultati sperati. E poiché possono esistere parti di città anche grandi un tempo operose e oggi degradate, dalla fucina creativa dell’urbanistica è stato realizzato l’istituto della rigenerazione, strumento più agevole.

Il punto di partenza è la considerazione del suolo come **bene comune**essenzialmente non rinnovabile, facile al degrado e piuttosto lento alla rigenerazione2. Il degrado provoca il cambiamento della natura o della copertura del suolo, che ne elimina la permeabilità. Una rinnovata e diversa considerazione del suolo permette di coglierne la fondamentale importanza per la **qualità della vita delle generazioni attuali e future**, per la salvaguardia della salute, per l’equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all’alimentazione ma anche ad un’insostituibile funzione di salvaguardia del territorio3, secondo competenze ripartite tra i Comuni, le Regioni e lo Stato, nell’ottica dell’interrelazione tra le aree urbane e quelle naturali4.

La rigenerazione consolidata costituisce uno dei capisaldi del superamento del consumo di suolo. Va considerato che **rigenerare**significa anche **aumentare il valore economico**della città. Questi sono gli **ambiti urbani di rigenerazione**: le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale o urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi; tali ambiti sono assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile, finalizzati alla **sostenibilità**ecologica e all’incremento della biodiversità in ambiente urbano; al contenimento del consumo di suolo; alla **riduzione dei consumi**idrici ed energetici mediante l’efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; all’integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, alla qualità degli spazi pubblici, alla compresenza e all’interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed 2

attrezzature per il tempo libero, per l’incontro e la **socializzazione**, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità; al soddisfacimento della domanda abitativa e alla **coesione sociale**, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale; all’integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi. Tale rilevanza deriva dal fatto che nel quadro di un’efficace rigenerazione urbanistica importante è l’approccio connettivo della città, che necessita di *mezzi di trasporto pubblici*e di numerose *piste ciclabili*; queste ultime fortemente connesse tra loro, in modo da unire al massimo i vari quartieri che compongono la città, riducendo al minimo l’impatto dell’anidride carbonica sul territorio e su chi lo vive. Ciò nell’ottica di una città pensata per la generazione presente, ma rivolta in modo sostenibile a quelle future.

Nel quadro della rigenerazione urbana, significativa è, inoltre, la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento, così come l’innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, per promuovere la sicurezza e l’efficientamento energetico, lo sviluppo di **nuove economie**e di **nuova occupazione**, e la **sicurezza sociale**ed il **superamento delle diseguaglianze sociali**5. A questi obiettivi, oggetto di particolare e attuale attenzione da parte dell’ONU6, è possibile pervenire soltanto quando la rigenerazione urbana7 abbia una connotazione inclusiva, e l’urbanistica sia considerata come il luogo nel quale la pluralità dei cittadini trovino valorizzazione a partire da quello che sono. Una città inclusiva, in grado di superare barriere e steccati, è una città migliore.

5 Articolo 2, lettera h), L. R. Veneto n. 14/2017.

6 Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

7 Si veda la Convenzione ONU contro la desertificazione.

8 Articolo 7 L. R. Veneto n. 14/2017.

Sotto il profilo tecnico, in recepimento dei criteri dettati dalla Giunta regionale ex articolo 4, comma 2, lettera h) della legge sul consumo di suolo, il PAT ha lo scopo di individuare gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile, mentre il PI deve fissare i perimetri e deve dettare gli indirizzi, indicando le modalità di trasferimento delle attività improprie, le destinazioni d’uso incompatibili e le misure occorrenti a raggiungere gli obiettivi. In questo modo la pianificazione comunale non entra nel dettaglio, ma da linee di indirizzo che saranno completate attraverso il dialogo tra le parti pubbliche e quelle private, per mezzo di consultazioni. Una volta delineato ciò, i soggetti pubblici o privati aventi titolo presentano al Comune un **programma di rigenerazione urbana sostenibile**, e il Comune ne verifica la coerenza con quanto indicato nel PI. Sono, dunque, indicate le eventuali varianti urbanistiche necessarie. L’ultimo passaggio implica una *relazione economica*con un piano economico-finanziario di massima afferente il rapporto costi-benefici, ma soprattutto la serietà e la fattibilità dell’operazione. Tra la cornice di indirizzi comunale e l’accordo di programma finale sussiste un rapporto di consequenzialità, ma non di dipendenza8. 3

L’obiettivo primigenio della legge è restituire il suolo consumato alla sua condizione agricola, ovvero pervenire alla sua **rigenerazione**in un bilancio tendenzialmente pari a zero tra consumo e ripristino. Per pervenire a questo ambizioso obiettivo è stato stabilito da un lato l’azzeramento del consumo di suolo non ancora urbanizzato attraverso la programmazione regionale e comunale; dall’altro, l’orientamento delle amministrazioni comunali e degli operatori del settore verso la rigenerazione e lo sviluppo di tipologie edilizie ecocompatibili9, avvalendosi della collaborazione e del contributo attivo di *università, enti di studio e centri di ricerca, associazioni professionali, imprenditoriali e culturali*.

9 AA. VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Padova 2017, p. 141-142.

10 Articolo 4, comma 1, L. R. Veneto n. 14/2017. Si veda la deliberazione della Giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018, in Bur n. 51 del 25 maggio 2018.

11 AA. VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Padova 2017, p. 147-148.

12 Portati anche alla Biennale Architettura di Venezia.

Importante è lo strumento previsionale assunto dalla Giunta regionale, in base al quale essa si assume il compito di definire la quantità massima di consumo di suolo e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei. Il che costituisce la premessa per le nuove costruzioni realizzate con tecniche e materiali di ultima generazione10. Se la relazione con il suolo e le costruzione che su di esso insistono è funzionale all’ottimizzazione del suo consumo, nonché al miglior modo per costruire, sotto il profilo dell’agricoltura ogni in base alla legge sul consumo di suolo esso non è soltanto considerato come un luogo di produzione degli alimenti, ma anche come luogo di difesa e salvaguardia del territorio. Tale considerazione nasce dalla constatazione che non è possibile urbanizzare senza una pianificazione che permetta di comprendere in anticipo i rischi che potrebbero derivare dalla medesima. Importante è, da ultimo, considerare il fondo stabilito per la rigenerazione urbana sostenibile, che permette di rendere concreta la progettualità realizzata11.

Sul punto, importante è considerare come anche nelle situazioni più complesse il criterio per un adeguato modo di costruire ci viene dalla natura. Basti pensare al modo, praticamente perfetto, di costruire gli **alveari**delle **api,**e le **dighe**dei **castori.**Nell’epoca contemporanea il modo di realizzare le **dighe olandesi**è, come di consueto, in linea con i criteri tecnologici più avanzati in quanto, prima di tutto, sono state considerate le conseguenze che nel tempo l’antropizzazione potrebbe provocare a livello globale. Interessante, al riguardo, è il progetto di una diga che limiterebbe fortemente i livelli del global warming sul territorio, ma che non è stata realizzata per il fatto che inciderebbe sulla corrente del golfo, e per le conseguenze climatiche che da ciò potrebbe derivare al continente europeo.

Un altro interessante approccio alla rigenerazione, soprattutto in **territori sismici**, è dato dalle **tecniche costruttive giapponesi,**in costante evoluzione con riferimento alla costruzione dei palazzi e delle pagode sin dal VII secolo, e che ha portato a una flessibilità resistente degli edifici. Segnatamente, significativi in una chiave rigenerativa sono i **giardini**, dai più antichi babilonesi, giapponesi, all’italiana e all’inglese, sino ai più contemporanei di Anna e Lawrence Halprin12. I quali contribuiscono a dare bellezza e valore economico a un 4

territorio precedentemente degradato anche in modo accentuato in un equilibrio tra uomo e natura13.

13 *Corpi-paesaggi*, corso organizzato in materia di paesaggio nel mese di febbraio 2021 dalla Fondazione Benetton.

Il termine *rigenerazione*deriva dalla radice “ghen” del verbo greco *ghìgnomai*, che significa nascere, e dal prefisso latino *re*, che indica il rinnovarsi di un fatto. E’, dunque, di tutta evidenza che, se da un lato la rigenerazione è la rinascita di un territorio, dall’altro ciò comporta il riferimento a parametri (anche significativamente) differenti rispetto a quelli che ne hanno comportato il deterioramento. Rigenerare significa, dunque, valorizzare un territorio deteriorato a causa di un tipo di utilizzo protratto nel tempo che rischia di comprometterlo. Essa permette di metterne in evidenza le potenzialità naturali, sviluppandole in linea con un utilizzo pubblico o privato contemporaneo capace di futuro, che sia in grado di generare anche un valore economico accresciuto.

**2. Rigenerazione urbana.**

Un esempio di rigenerazione urbana sovviene dall’area ex manifattura Tabacchi di **Verona**. Compiuta per mezzo di una partnership pubblico-privato, la rigenerazione mira a riconnettere il quartiere fieristico con il centro cittadino, passando per la futura stazione dell’alta velocità. Il progetto, chiamato *Verona 2030,*dalla variante urbanistica che la consente sotto il profilo della pianificazione, implica un *collegamento*con il centro della città attraverso tramite filobus e ciclopedonale, e prevede la costruzione di luoghi di ristorazione, alberghi uffici, poliambulatori, con piazze in cui ci si possa incontrare e strade di collegamento. Fondamentale e strutturale è la visione della rigenerazione urbana, che consiste in due **obiettivi**tra loro interconnessi: *far stare meglio e creare valore*.

La rigenerazione urbana proietta la città verso il futuro. Nell’ambito della rigenerazione urbana, di particolare pregio sono gli **ecoquartieri**, sviluppati da tempo nel nord Europa, e oggi in espansione. Un esempio è quello desumibile a **Goteborg**, ultimato nel 2001, che ha particolarmente **valorizzato**l’efficienza ambientale e la qualità architettonica. Nel 1993 per mezzo della Solar city di **Linz**(Austria) si è data grande attenzione al layout, ai materiali e alle soluzioni impiantistiche, ma anche all’accessibilità e agli spazi pubblici. A **Stoccolma**negli anni ’90 è avvenuto il **recupero**delle aree portuali, con un’innovazione che ha coinvolto anche il ciclo delle acque. Ultimo, ma non in ordine di importanza, l’esempio di **Amburgo**, del 2000, in cui le aree dismesse del porto sono state trasformate in edilizia pubblica, nella quale è stata **sviluppata**l’efficienza energetica e la qualità architettonica, con forti investimenti sulla ciclopedonalità.

Importanti e ambiziosi apporti in merito alla rigenerazione vengono anche da **Oslo capitale europea green 2019**, nella quale vi è stata una forte riduzione delle emissioni di anidride carbonica per mezzo di piste ciclabili, pannelli fotovoltaici, e la realizzazione di monolocali e bilocali per studenti ricavati dal *recupero*di ex silos per mezzo di un’**economia circolare**. Con, inoltre, la valorizzazione della foresta e la piantagione di alberi, che hanno anche implementato il valore economico della città. Un approccio green alla città deriva dalla valorizzazione a **Milano**dei giardini esistenti, e dalla realizzazione di numerosi nuovi, anche 5

su impulso di un nuovo approccio al costruire che deriva dall’architetto **Stefano Boeri**. Sotto il profilo del risparmio energetico, l’isola danese di **Samso**rappresenta un forte e innovativo esempio, realizzato dagli stessi abitanti dell’isola, e che ha portato a poter vendere l’energia che esubera dall’autoproduzione14.

14 Oggi i preziosi risultati raggiunti sono racchiusi nella Samso Energy Academy.

15 L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino 1964, p. 231 e ss.

16 A CUZZOCREA, *Che fine hanno fatto i bambini*, Milano 2021.

17 G. F. MANCINI, *Commento all’articolo 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1978, p. 199 e ss.

Sotto il **profilo sociale**, anche attraverso l’urbanistica, compito della Repubblica è saper sovvenire adeguatamente tutti gli attori che la compongono, senza obliterare nessuno nel quadro dell’uguaglianza dei punti di partenza, motore di sviluppo integrale15. E la rigenerazione urbana può svolgere un ruolo molto importante anche in questo importante senso. Questo aspetto è stato implementato in Gran Bretagna sin dall’età vittoriana. Attraverso la rigenerazione si muovono le mosse da periferie e aree urbane degradate, per pervenire alla coesione e all’inclusione sociale. Un altro esempio applicabile alla rigenerazione prevede una progettazione inclusiva per **autistici**. In concreto, i fattori ambientali limitano o facilitano; pertanto, lo spazio può essere tale da generare attraverso la rigenerazione inclusione, benessere e creare benefici per tutti per mezzo di soluzioni su misura attraverso una connessione con il borgo. Un interessante aspetto di rigenerazione sociale è riferito ai **bambini**, che costituisce il tema della prossima *Biennale dello Spazio pubblico*, organizzata dal Dipartimento di Architettura dell’**Università Roma Tre**. Se, infatti, fino a qualche decennio fa gli spazi di gioco e incontro per i bambini erano facilmente reperibili all’interno di cortili e spazi aperti, da tempo il loro reperimento è sempre più difficile16. E ciò è in totale dissenso con l’insegnamento di Maria Montessori, che considerava come l’educazione debba avvenire a misura di bambino, con i necessari spazi di riferimento dove il diritto al gioco e alla lettura siano motore di accesso alla cultura. Un altro aspetto inerisce il fatto che importante è considerare che l’urbanistica rigenerata deve essere tale da valorizzare le persone **anziane**, con realtà che ne esaltino il prezioso significato sia individualmente sia come parti del loro tessuto sociale per mezzo di vari e qualitativi ambiti di partecipazione. Infatti, il presente e il futuro hanno le loro radici nel loro. Un ulteriore strumento di rigenerazione è il social housing, che a **Taranto**è servito per ripopolare la città vecchia. Trasformare i quartieri significa intervenire sugli edifici e sulla popolazione. Un’urbanistica ambiziosa ha, dunque, una connotazione di grande valorizzazione sociale. E il **Recovery Plan**nasce per essere, al riguardo, strumento di rigenerazione all’interno della transizione ecologica.

**3. Rigenerazione industriale.**

Nel caso in cui la rigenerazione riguardi un territorio precedentemente industrializzato, sovviene in primo luogo il riferimento al significato di lavoro e impresa secondo la Costituzione; e, in secondo luogo, se tra tutela delle condizioni di lavoro e conduzione dell’impresa vi sia contraddizione. In un legame strutturale tra gli articoli 4, 35 e 41 della Costituzione, vi è l’affermazione del diritto al lavoro, il quale deve essere tutelato dalla Repubblica in tutte le sue forme e applicazioni17. In base all’articolo 41 della Costituzione, 6

l’iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Con programmi e controlli perché essa possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Peraltro, in relazione all’articolo 41 della Costituzione, la Corte costituzionale si è pronunciata nel 201318 affermando il bilanciamento tra diritto alla salute e attività d’impresa; una successiva pronuncia del 201819 ha, quindi, affermato che il lavoro deve essere sempre svolto in modo da non recare danno ai lavoratori, e che devono essere rimosse le cause ostative alla tutela della salute. Al riguardo, di particolare rilevanza è il *principio di precauzione*, di derivazione comunitaria20. Tutto ciò è stato efficacemente applicato all’interno di rigenerazioni avvenute nella Ruhr (Germania), a Bilbao (Spagna) e a Pittsburgh (Stati Uniti), in cui è stata generata nuova economia rigenerando il territorio.

18 Corte costituzionale, sentenza n. 85/2013.

19 Corte costituzionale, sentenza n. 58/2018.

20 Articolo 174 del Trattato di Amsterdam.

21 Madrid, Museo Reina Sofia.

22 Siena, Palazzo pubblico.

Una efficace rigenerazione comporta un nuovo concetto di sviluppo, con un’economia differenziata integrata, caratterizzata da innovazioni sociali, economiche, tecnologiche, cultura, turismo e agricoltura, in cui la relazione tra innovazione e industria sia diretto da start up, sfruttando la posizione geografica e le infrastrutture. In questo modo attraverso la rigenerazione urbana si rigenerano l’assetto urbano, le aree produttive, le infrastrutture per una mobilità sostenibile, la pesca, il turismo e la cultura in funzione economica. E ciò avviene premiando chi riusa e trasforma un’area precedentemente utilizzata. Se prima della rigenerazione il territorio era paragonabile alla drammaticità di *Guernica*di Pablo Picasso21, e di alcune pitture di William Turner e di John Constable, una volta compiuta il paragone si potrà fare con *La città ben governata dagli Effetti del Buon Governo*, di Ambrogio Lorenzetti22.

La pandemia ha sicuramente un’incidenza sul vivere e, a livello urbanistico, induce a ritenere che soluzioni individualistiche siano di breve respiro e non portino soluzioni efficaci. In questo senso la rinascita post-pandemica diventa criterio metodologico, ed è interessante per l’urbanistica, a maggior ragione per la rigenerazione. Se sovente le cause che hanno condotto al bisogno di rigenerazione debbono essere inquadrate in uno sguardo particellare, la rigenerazione mostra che soltanto se voluta per sovvenire **tutti**, sarà veramente **utile**.

La rigenerazione deve tener conto della relazione tra l’uomo e il territorio, in funzione di una **deantropizzazione**di ciò che è superfluo per un’urbanistica di qualità rivolta al futuro. Essa era facile sino a quando fino a qualche decennio fa era generativa di una **mitopoiesi**del territorio, svilito da un uso deteriorativo, che in precedenza fu forte di un ben maggiore valore economico.

Matteo Boscolo Anzoletti

1. ***TUTELA DEL PAESAGGIO***

### ‘6. Il Consiglio di Stato esclude l’applicabilità del silenzio-assenso nell’ambito della c.d. conferenza paesaggistica ex art. 145, co. 5, Codice del Paesaggio di Niccolò Millefiori.

–Consiglio di Stato, Quarta Sezione, 29 marzo 2021, sent. n. 2633–

[CDS\_ 2633 del 2021](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/CDS_-2633-del-2021.pdf)

Con la recente sentenza n. 2633 pubblicata in data 29 marzo 2021, la Quarta del Consiglio di Stato si è pronunciata in merito alla applicabilità dell’istituto del **silenzio-assenso** di cui all’art. 17-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241 nell’ambito della **conferenza c.d. “paesaggistica”** di cui all’art. 31 della L.R. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, vale a dire della speciale conferenza di servizi indetta dalla Regione ai fini dell’adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni della pianificazione paesaggistica ai sensi dell’art. 146, co. 5 D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; alla stregua di tale previsione e nell’ottica della semplificazione amministrativa, il parere del soprintendente in merito alle istanze di autorizzazione paesaggistica assume natura obbligatoria non (più) vincolante una volta che il Ministero della Cultura abbia accertato l’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici.

**Il primo grado di giudizio**

Nell’ambito del primo grado di giudizio (Tar Toscana, 12 dicembre 2019, sent. n. 1696), il Comune di Montecatini Val di Cecina aveva impugnato la determinazione conclusiva della Conferenza Paesaggistica (composta da Regione Toscana, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Pisa e Livorno, Provincia di Pisa ed il Comune stesso) nella parte in cui veniva rilevato che, “in applicazione del comma 7 dell’art. 21 della Disciplina del Piano del PIT-PPR, per la***mancata partecipazione***della Soprintendenza di Pisa nella fase conclusiva del presente procedimento, non trovano applicazione nel nuovo Regolamento Urbanistico gli effetti di cui all’art. 146, comma 5 del D. Lgs. 42/2004”; e ciò nonostante che la procedura di conformazione fosse stata dichiarata positivamente conclusa. Insieme a tale determinazione, il Comune aveva, quindi, impugnato anche l’art. 21 del P.I.T. (Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico), il cui comma 7 è del seguente tenore testuale: “**In caso di mancata partecipazione**alla conferenza o di parere negativo da parte degli organi ministeriali, l’approvazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica non comporta gli effetti di cui all’articolo 146 comma 5 del Codice”.

Il T.A.R. per la Toscana aveva, poi, accolto i motivi di ricorso fondando la propria decisione su una interpretazione sistematica del procedimento di conformazione. La decisione di primo grado è, infatti, incentrata sulla compatibilità delle conseguenze giuridiche derivanti dalla mancata partecipazione della Soprintendenza alla conferenza paesaggistica previste dall’art. 21 del P.I.T. rispetto al disegno normativo sotteso al D. Lgs. n. 42/2004.

A tal proposito, il Collegio aveva ricordato, in primo luogo, come il Codice del Paesaggio avesse innovato la specifica disciplina di settore sotto il profilo delle relazioni tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica assicurando una catena di continuità tra i due sistemi: la normativa urbanistica non costituisce più, infatti, un ordinamento separato, essendo diventata un momento di ulteriore attuazione concreta di quella paesaggistica; conseguentemente, quest’ultima ha cessato, a sua volta, di costituire solo un limite esterno per la prima, integrando, invece, un criterio informatore della stessa genesi del piano.

È nell’ambito di tale impianto normativo che si innesta il comma 5 dell’art. 145 del Codice, con cui il Legislatore statale ha individuato la partecipazione della Soprintendenza e la previsione di importanti effetti di semplificazione quali caratteristiche essenziali del procedimento di conformazione, demandando invece alle Regioni la normativa di dettaglio. Ciò sul presupposto che la disciplina del PRG (geneticamente) conformato, sulla quale la Soprintendenza deve esprimersi a monte, costituisca sufficiente presidio di garanzia dei valori territoriali che il piano paesaggistico ha inteso proteggere.

In esito a tali considerazioni, il Tar Toscana affermava quindi che “il fatto che questa[la Soprintendenza]attraverso la mancata partecipazione al procedimento di conformazione o attraverso il silenzio espresso nell’ambito dello stesso possa paralizzarne la attuazione non è fatto conforme all’ordinamento”, concludendo per la non conformità del comma 7 dell’art. 21 del P.I.T. alle linee del sistema. Secondo il Collegio, infatti, “la norma, così come è strutturata, finisce per sollevare la Soprintendenza dal dovere di esprimere in modo espresso il proprio assenso o dissenso rispetto alla conformità del piano regolatore al piano paesaggistico e conservare così a sua discrezione il potere autorizzatorio vincolante sui singoli interventi”.

In conclusione, l’assenza della Soprintendenza doveva ritenersi disciplinata dall’istituto del silenzio tra amministrazioni previsto dall’art. 17-bis, L. n. 241/1990 con conseguente acquisizione virtuale dell’assenso del Ministero qualora fossero decorsi i termini di cui al terzo comma della disposizione. In particolare, tale norma è stata ritenuta applicabile nonostante la fattispecie in esame attenesse ad un procedimento attinente alla tutela del paesaggio; ciò in quanto la conferenza paesaggistica non ha natura autorizzatoria ma pianificatoria e coinvolge interessi esclusivamente pubblici.

**La decisione della Quarta Sezione**

Di opposto avviso è stata, invece, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi sull’appello proposto dal Ministero e fondato sul duplice profilo della **legittimità** **dell’art. 21 del P.I.T.** e della **inapplicabilità** **dell’istituto del silenzio** rispetto ad un atto di mera valutazione (quindi diverso da un assenso o nulla osta).

Il Collegio, infatti, condividendo la tesi dell’appellante, ha conseguentemente incentrato la propria decisione sulla questione giuridica relativa all’ambito di applicazione dell’art. 17-bis citato.

Al riguardo, in primo luogo. è stato richiamato l’orientamento dello stesso Consiglio di Stato espresso in merito alla disposizione secondo cui l’istituto in esame “si applica ai procedimenti con fase decisoria pluri-strutturata. La disposizione richiede, quindi, che le due Amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella interpellata) condividano la funzione decisoria, nel senso che entrambe devono essere titolari di una funzione decisoria in senso sostanziale” (cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 23 giugno 2016).

Ad avviso del Collegio, il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alla pianificazione paesaggistica di cui all’art. 145, co. 5 D. Lgs. n. 42/2004 non rientra tra queste ipotesi, poiché la Conferenza paesaggistica “vede la presenza di diverse Amministrazioni le quali non sono chiamate per l’adozione di una decisione pluri-strutturata, ma ai fini di una valutazione di compatibilità ambientale in cui la funzione di tutela del paesaggio, esercitata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Turismo con il suo parere obbligatorio e finalizzata ad evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto, è estranea ad ogni forma di compressione”.

A tal proposito, è opportuno rilevare che il comma 5 dello stesso art. 21 del P.I.T. prevede testualmente che: “La valutazione della conformazione o dell’adeguamento dell’atto è effettuata: a) dagli organi ministeriali competenti e dalla Regione***in forma congiunta***per le parti che riguardano i beni paesaggistici […]”. In presenza di un simile dato positivo, pertanto, l’interpretazione del quadro normativo di riferimento resa dalla Quarta Sezione si dimostra orientata in chiave sostanziale piuttosto che formale alla luce del ruolo ontologicamente principale svolto dall’Amministrazione “tecnica” – a discapito della Regione – nell’ambito della tutela del paesaggio.

La decisione del Consiglio di Stato si fonda, così, sulla assoluta preminenza del principio sancito dall’art. 9, co. 2, della Costituzione, poiché rende la funzione di valutazione di compatibilità paesaggistica svolta dal Ministero incomprimibile rispetto ai principi di semplificazione e accelerazione amministrativa. In tal senso, la imprescindibilità di una valutazione espressa della Soprintendenza (così come imposta dall’art. 21, co. 7 del P.I.T.) costituisce un carattere fondamentale già dell’impianto normativo previsto dagli artt. 145, co. 5, e 146, co. 5, del Codice che – ad avviso del Collegio – rappresenta una applicazione concreta dello stesso articolo 9.

In conclusione, se fosse applicato il meccanismo del silenzio-assenso secondo quanto previsto dall’art. 17-bis, L. n. 241/1990 si determinerebbe uno svuotamento del contenuto dei poteri riservati alla competenza degli uffici statali preposti alla tutela paesaggistica. È proprio per questa ragione che “il PIT della Toscana ha previsto che le semplificazioni nell’ambito del procedimento per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche non sono configurabili se non nei casi di parere positivo espresso da parte della Sovrintendenza e non anche nei casi di parere negativo o di mancata partecipazione della stessa Conferenza paesaggistica”.

Quale notazione finale, resta peraltro irrisolta la questione – pure emersa ed affrontata nel giudizio di primo grado – della **non sanzionabilità dell’assenza della Soprintendenza** che, come rilevato dal Tar Toscana, potrebbe, in via di mero fatto, attraverso la mera “assenza funzionale” dalla suddetta procedura conferenziale, conservare “a regime” il potere autorizzatorio vincolante sui singoli interventi, stante la sostanziale assenza di rimedi (sia amministrativi sia processuali) efficaci avverso la mancata partecipazione alla Conferenza paesaggistica da parte degli organi ministeriali.

‘7. Sulla legittimità dell’autorizzazione paesaggistica. Due sentenze opposte del TAR Lazio.

[TAR LAZIO Sentenza del 21.1.2021](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/SENTENZA-TAR-Lazio-1080-2021-PER-TUSCIA.docx)

[TAR LAZIO\_Sentenza del 17.3.2021](https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Sentenza-del-17.3.2021.pdf)