

Paolo Urbani

**SULLA PIANIFICAZIONE
URBANISTICA: MODALITÀ DI
ACQUISIZIONE DEI SUOLI,
GARANZIA DEI SERVIZI PUBBLICI
E RIGENERAZIONE DEI BENI
COMUNI**

Estratto

SULLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: MODALITÀ
DI ACQUISIZIONE DEI SUOLI, GARANZIA DEI SERVIZI PUBBLICI
E RIGENERAZIONE DEI BENI COMUNI (*)

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento. — 2. Cosa fare per la città pubblica. — 3. Il project financing applicato alla città pubblica. — 4. Il modello del comparto perequativo applicato al p.r.g. — 5. Un caso unico: il piano perequativo del comune di Milano. — 6. Microrigenerazione e beni comuni urbani.

1. *Il quadro di riferimento.*

Che l'urbanistica, o meglio, la pianificazione urbanistica ricopra un ruolo centrale nel garantire spazi e servizi pubblici alla comunità locale che risiede nel territorio comunale, è fuor di dubbio.

Direi anzi che proprio la disciplina di conformazione dei suoli ha sempre posto al centro il rapporto tra edificabilità delle aree e standards urbanistici ed edilizi, quest'ultimi introdotti dalla legge ponte — n. 765 del 1967 — la cui attuazione, tuttavia, si è rivelata nel tempo molto lenta e contraddittoria.

Ma proprio all'urbanistica va attribuita la responsabilità di non aver saputo garantire quell'equilibrio tra proprietà privata e interessi pubblici che assicurasse — in rapporto alla destinazione d'uso delle aree edificabili — l'effettiva disponibilità dei servizi personali e reali finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della comunità insediata.

Oggi con un termine di sintesi si usa parlare di *città pubblica* a significare che specie nelle grandi città la caotica urbanizzazione non ha soddisfatto quel rapporto tra spazi pubblici e spazi privati — tra vuoti e pieni — rendendo sempre più problematica la vivibilità di quelle città.

Ma al termine *città pubblica* devono corrispondere adeguati contenuti e questi si possono rinvenire nel concetto di opere di urbanizzazione primaria e secondaria introdotti per la prima volta già nel 1964 — l. 847 — oggi ripresi nell'art. 16 del t.u. 380/2001. Le prime, la cui esistenza — come è noto — è presupposto per il rilascio del permesso di costruire, le seconde funzionali alla diversa tipologia delle destinazioni d'uso del piano urbanistico.

(*) Lo scritto è una rielaborazione, con inserimenti di note, della Relazione al Convegno *Come finanziare la città pubblica?*, Ifel, 11-13 luglio 2019, Colli del Tronto (AP).

A ben guardare, quindi, il verde pubblico attrezzato, le reti, i parcheggi, e poi gli asili nido, le scuole dell'obbligo e quelle superiori, mercati di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali, chiese ed edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, delegazioni comunali, attrezzature sanitarie sono proprio quei servizi la cui carenza in molte città genera il fenomeno delle periferie urbane ed il disagio dei residenti.

Questa carenza, presente anche in zone centrali delle città, ha una causa precisa che risiede proprio nel sistema della pianificazione urbanistica e della sua insoddisfacente disciplina.

Provo a sintetizzare al massimo i diversi modelli presenti nella legislazione proprio per mettere in evidenza il *vulnus* che oggi rende sempre più difficile recuperare in quelle aree la dotazione di servizi essenziali. Uso questo termine non a caso perché oggi anche se l'urbanistica — *rectius* governo del territorio — è materia concorrente per le Regioni che possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della materia, il tema delle dotazioni urbanistiche — come si usano chiamare oggi — incontra il limite dell'art. 117 2 co. lett. m) competenza esclusiva dello Stato *concernente i livelli essenziali delle prestazioni.....che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*. E gli standard urbanistici ed edilizi appartengono proprio a tali livelli essenziali.

Tornando alle scelte del piano regolatore queste possono essere divise in due grandi partizioni. Quelle che prevedendo l'edificabilità delle aree ne ammettono l'intervento diretto e quelle soggette a piano attuativo convenzionato. Ebbene chiunque sa che nel caso emblematico della lottizzazioni convenzionate l'edificabilità è subordinata alla cessione delle aree pubbliche ed alla realizzazione delle oo uu primarie e secondarie a carico del privato investitore.

Non così per le cosiddette zone B per le quali sia il d.m. 1444/68 sia la giurisprudenza del tempo ne hanno ammesso l'intervento diretto rinviando la dotazione delle oo. uu. secondaria all'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio su aree anche molto distanti dalle aree edificabili connesse con conseguente realizzazione delle stesse opere a carico del comune. La difficoltà dell'esproprio per mancanza di risorse non solo ha prodotto una legislazione ed una prassi comunale inaudita, ma ha privato ampie parti della città consolidata di servizi secondari.

In una grande città come Roma ove nel p.r.g. del 2008 si contavano ancora svariati milioni di metri quadri di vincoli preordinati all'esproprio è abbastanza facile imbattersi in aree periferiche della città, vincolate, inutilizzate e abbandonate al “servizio” di quelle zone B che grazie a tali vincoli sono state edificate tramite intervento diretto.

Quella scelta — dettata dalla pressione degli imprenditori e dei proprietari di aree sui giudici amministrativi fin dagli anni '60 per favorirne l'attuazione diretta che ne avallarono tale interpretazione, suffragata dall'altro dall'art. 3 del d.m. 1444 — ha vanificato la previsione della legge del 1942 che subordinava gli interventi nelle aree da urbanizzare a piani attuativi (i piani particolareggiati d'iniziativa pubblica e i piani d'iniziativa privata).

Per i primi, si trattava anche dei cosiddetti comparti perequativi — pensiamo all'art. 23 della l. 1150 — che avrebbero permesso di prevedere interi ambiti territoriali la cui urbanizzazione/edificazione avrebbe garantito la simultaneità tra i due aspetti, garantendo — analogamente alle lottizzazioni convenzionate —

cessione delle aree e realizzazione delle oo uu primaria e secondaria a carico dei privati.

Il modello perequativo, abbandonato per decenni, si riaffaccia oggi faticosamente in qualche piano regolatore per ridisegnare parti di città consolidata da rinnovare, al fine di garantire aree e servizi pubblici ma ormai è da considerare solo come rimedio agli errori dell'attuazione diretta degli interventi di cui abbiamo detto (1).

Se andiamo in Spagna e Portogallo non si pone il problema della “*città pubblica*” poiché fin dagli anni '30 — grazie alle leggi urbanistiche — in questi paesi si procedette attraverso il metodo perequativo per tutte le aree di nuova urbanizzazione ignorando il ricorso al vincolo espropriativo, subordinando l'edificabilità ai comparti perequativi. E in quei paesi — compresa la Francia — le periferie urbane non soffrono della carenza dei servizi e le tensioni sono attribuibili a ragioni sociali ed economiche delle popolazioni insediate, non alla mancanza di standards.

Il quadro normativo subisce una sostanziale modifica con la l. 10 del 1977 invertendo la rotta e prevedendo l'onerosità della concessione edilizia — costo di costruzione ed oneri di urbanizzazione — riconoscendo da un lato l'esigenza della “*cattura di valore della rendita fondiaria ed edilizia*” da un lato, e dall'altro prevedendo che qualunque nuova volumetria anche in zona urbanizzata sia gravata dagli oneri di urbanizzazione, anche lì dove già esistono le oo. uu., a ristoro della spesa ricoperta a suo tempo dell'ente locale. E l'art. 12 *Proventi delle concessioni* prevedeva l'utilizzo di tali risorse finanziarie per migliorare la carenza dei servizi nelle aree che ne erano prive. Ma sappiamo bene che quei fondi sono stati destinati, grazie alla legislazione successiva, ad altri compiti.

2. Cosa fare per la città pubblica.

Se questo è il quadro sommariamente esposto che pone al centro la pianificazione urbanistica come responsabile primaria della carenza di servizi, esistono dal punto di vista del giurista/urbanista, alcune soluzioni che possono essere adottate come rimedio alla situazione esistente.

Prima però di entrare nel merito delle soluzioni adottate da alcune amministrazioni e bene chiarire i termini della questione.

Assicurare la “*città pubblica*” significa due cose: a) la prima è la disponibilità dell'area; b) la seconda è garantire sulla stessa la prestazione, ovvero il servizio pubblico.

Le due cose sono strettamente connesse ed inscindibili. Scontata l'inapplicabilità del vincolo preordinato all'esproprio, il problema è quello della cessione gratuita delle aree da parte del privato alla PA — tema consolidato in ogni piano attuativo “*negoziato*” e nel comparto perequativo — senza la quale la garanzia del

(1) Rinvio a P. URBANI, *Gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica tra interpretazioni giurisprudenziali e vuoti normativi* in F. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di Diritto del Territorio*, Torino, 2018, 718; P. URBANI, *La costruzione della città pubblica: modelli perequativi, diritto di proprietà e principio di legalità*, Camera Amministrativa Distrettuale degli Avvocati di Bari, Barletta, 2010, ora in P. URBANI, *Scritti Scelti*, Torino, 2015, 1062.

servizio neppure si pone. La seconda — la realizzazione delle oo.uu. secondaria (essendo l'esistenza delle oo.uu. primaria presupposto del rilascio del permesso di costruire) la cui tipologia può variare in rapporto agli ambiti di trasformazione, sono di norma a carico del privato titolare del titolo edilizio (2) ma già sotto questo profilo si pongono una serie di tipologie diverse.

La prima è quella di assicurare l'opera di urbanizzazione — ad es. verde pubblico attrezzato, scuola dell'obbligo — da cedere al comune. La seconda, quella possibile, di attribuire al privato anche la gestione del servizio per sollevare la PA da tale compito oneroso.

3. *Il project financing applicato alla città pubblica.*

Qui si pone il caso del *project financing* che in rapporto alla caratteristica del servizio — freddo o caldo (3) — affida alla PA il compito di adottare tale strumento al fine di coprire il servizio.

Cito un caso minimo (4), quello del mercato di quartiere a Roma nel rione Testaccio ove quella struttura è stata ristrutturata completamente dal gestore cui compete assegnare le concessioni ai titolari dei prodotti alimentari etc. ma con una *mixité* delle funzioni ammesse che rende non solo “calda” l'opera ma anche molto più attraente quel mercato, in prossimità dell'Università Roma Tre.

Ma quante amministrazioni si prendono l'onere di adottare questa soluzione imprenditoriale?

Il meccanismo del *project financing* è complesso, comporta un procedimento di evidenza pubblica, la stipula di una convenzione, l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento, la corretta gestione delle risorse pubbliche etc. con una diretta responsabilità del dirigente che può andare dall'abuso d'ufficio al danno erariale (unico paese europeo che prevede tale reato). A seguito della separazione tra politica e amministrazione negli anni '90, mi domando in quante “*directive*” impartite dagli organi di governo locale vi sia l'obiettivo di assicurare la gestione di alcune oo uu secondaria tramite il *project financing*. A parte le responsabilità che incombono, in altra sede avevo proposto — sul modello della originaria legge Merloni — n. 109 del 1994 sulle opere pubbliche — un incentivo premiale alla dirigenza ed al suo ufficio in grado di portare in porto con successo l'intervento pubblico/privato (5).

4. *Il modello del comparto perequativo applicato al p.r.g.*

Passo alla seconda soluzione, cui ho già accennato, che è quella di utilizzare

(2) Tralascio qui il contenzioso esistente in molte realtà locali riguardo l'inadempimento degli obblighi della convenzione urbanistica da parte dei privati che mette spesso i Comuni in difficoltà sotto il profilo delle competenze giuridiche degli uffici.

(3) In rapporto alla remuneratività del servizio per coprire il costo delle opere.

(4) Istituto — come è noto — applicabile a molte fattispecie a partire dalla gestione dei cimiteri fino ad arrivare alla gestione dei servizi sanitari.

(5) P. URBANI, *Modeste proposte per favorire l'attuazione della previsioni urbanistiche negoziate e superare i fenomeni di concussione/corruzione nella PA in materia di pianificazione urbanistica* in questa *Rivista*, 2012, 1, 29; ora in P. URBANI, *Scritti Scelti*, Torino, 2015, 1181.

i modelli perequativi all'interno di alcuni ambiti di piano di quartieri obsoleti ai fini della loro riqualificazione e della realizzazione degli spazi pubblici e dei servizi mancanti.

Come è noto, il modello perequativo più semplice — che trova fondamento nell'art. 23 della l. 1150/42 già citato — si fonda su un principio spesso ignorato dall'urbanistica: quello cioè di rendere “*indifferenti*” i proprietari alle scelte di pianificazione, aderendo così all'art. 3 della Cost.

Il modello più semplice — quello parziale a posteriori (6) — prevede che all'intera area considerata sia assegnato un unico indice di edificabilità territoriale (al lordo delle oo uu) di cui i proprietari possono beneficiare in rapporto all'estensione delle loro proprietà, indipendentemente dalla localizzazione delle oo.uu. Sarà il planovolumetrico d'iniziativa privata ad individuare le aree da cedere al comune senza vincoli espropriativi di sorta e quelle su cui concentrare l'edificabilità assegnata a tutto il comparto. Il consorzio — all'uopo costituito — regola i rapporti tra privati sotto il profilo del trasferimento delle volumetrie dalle aree destinate a standards nelle aree edificabili, nonché l'impegno dei privati a cedere le aree pubbliche e a realizzare pro-quota le oo.uu. La convenzione stipulata tra il comune ed il consorzio regola i rapporti nel tempo ai fini dell'unitaria realizzazione dell'intervento urbanistico. In molti casi, rispetto alle originarie previsioni di piano, la previsione dell'ambito perequativo può prevedere un indice di edificabilità premiale al fine di incentivare i proprietari all'attuazione dell'intervento.

In molti comuni lombardi ed emiliani questa operazione “*chirurgica*” di ricucitura e rivitalizzazione di parti della città consolidata ha dato i suoi frutti. Ma anche qui quanti comuni si assumono l'onere nei piani di rinnovare la città urbanizzata e di garantire un accompagnamento all'intervento dei privati?

5. *Un caso unico: il piano perequativo del comune di Milano.*

E vengo all'ultimo caso che costituisce forse l'unica esperienza, presente in Italia, della previsione di un piano regolatore che adotti la cosiddetta perequazione generalizzata e a priori.

Alludo al p.g.t. (piano di governo del territorio) del comune di Milano in fase di attuazione e che si connota per caratteristiche assai originali.

In breve il p.g.t. — riferendosi alla città da trasformare, escludendo quindi le aree agricole e quelle edificate da conservare — ha identificato una serie di ambiti di trasformazione urbana, periurbana, e della cintura urbana e ambiti d'interesse pubblico generale.

Le nuove regole attribuiscono a tutte le proprietà dotate di caratteristiche analoghe lo stesso indice edificatorio — si tratta dello 0,5 mq/mq — senza distinzione tra i suoli destinati a interventi privati e quelli invece destinati a infrastrutture e attrezzature collettive.

(6) Per l'analisi dei diversi modelli perequativi — parziale o a posteriori e generalizzata — sia consentito rinviare a P. URBANI, *L'urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011; E. MICELLI, *Perequazione urbanistica, pubblico e privato per la trasformazione della città*, Padova, 2004.

In questo modo, la sequenza di sviluppo delle parti pubbliche e di quelle private del piano ne esce radicalmente trasformata: la proprietà realizza l'edificabilità prevista concentrandola nelle forme stabilite dal piano stesso; sviluppata la volumetria corrispondente all'indice perequativo, la proprietà cede all'amministrazione, a titolo gratuito, le aree necessarie allo sviluppo dei contenuti pubblici del piano e quindi, oltre alle aree da destinare a standard urbanistici, i suoli necessari ai servizi e alle attrezzature che il comune intende promuovere.

In linea generale, il meccanismo di cessione delle aree destinate alla città pubblica prevede che i proprietari dei suoli destinati ad infrastrutture del sistema ambientale, della mobilità ed attrezzature collettive siano titolari di diritti edificatori che, tuttavia, possono essere impiegati solo nelle aree individuate dal Piano per l'edificazione privata. I proprietari dei suoli destinati a funzioni private, invece, impiegano i diritti volumetrici sulle aree di loro proprietà ed "ospitano" i diritti di altri proprietari. Una volta sfruttati gli indici edificatori, o comunque raggiunto l'accordo per l'attuazione delle regole perequative tra i soggetti privati e l'Amministrazione Comunale, i proprietari delle aree destinate alla città pubblica cedono gratuitamente tali suoli all'Amministrazione.

Le Torri di Milano — City-life, Allianz, Generali per citarne solo alcune — sono l'esempio di come sfruttando le previsioni di piano si possa concentrare verso l'alto l'edificabilità ma usando del plusvalore prodotto per migliorare le condizioni delle periferie urbane.

Quest'ultimo esempio mi porta a dire che l'amministrazione usa quindi l'edificabilità come *moneta urbanistica* a fronte della quale orchestra sul territorio le strategie più adeguate per garantire appieno quella che qui abbiamo chiamato "città pubblica".

6. *Microrigenerazione e beni comuni urbani.*

Ai casi ora richiamati se ne aggiunge un altro e che può essere riassunto con il termine microrigenerazione.

Esso si connota per quattro aspetti. Il primo che vede come protagonisti principali le collettività locali e non le amministrazioni locali. Il secondo che riguarda il panorama internazionale delle grandi aree urbane, il terzo che ha un preciso riferimento costituzionale. Il quarto che ancora una volta affonda le sue radici nella cattiva pianificazione urbanistica e nella amministrazione insolvente.

Si tratta di aspetti istituzionali e di politiche urbanistiche che spesso sfuggono ad una lettura sistematica ma che, se guardati più da vicino, mettono in evidenza l'esistenza di processi "carsici" che tendono ad assumere una propria organicità imponendosi all'attenzione non solo dei politologi ma soprattutto dei giuristi intenti — more solito — ad inquadrare i fatti all'interno delle regole giuridiche dell'ordinamento.

È emersa infatti da alcuni anni e con rinnovata forza, l'esigenza di rendere più vivibili proprio le aree urbane, ai fini del miglioramento della qualità dei luoghi di vita e di lavoro, obiettivo che, specie nelle città metropolitane, non sempre risulta acquisito, a causa, in particolare, dell'impossibilità, per le Amministrazioni locali, di governare l'assetto territoriale, anche per le scarse risorse finanziarie a disposizione. Ne discende così un degrado dell'ambiente urbano e un'incapacità da parte delle Amministrazioni locali di rispondere alle complessità sociali ed economiche

di quei territori. L'abbandono delle periferie urbane e la carenza di servizi alla persona e al territorio è così il riflesso dell'inadeguatezza dei poteri pubblici ad interpretare per tempo, attraverso i normali poteri autoritativi, le esigenze dei cittadini.

Pertanto, è proprio partendo da questa realtà, che si è manifestata sempre più l'iniziativa delle collettività locali volta a rivendicare una sorta di partecipazione alla gestione del potere pubblico, per la tutela e la rigenerazione dei "*beni comuni*" (urbani) ossia di beni funzionali alla collettività, il cui uso trascurato o negletto ben potrebbe rappresentare un'occasione di riappropriazione attraverso la gestione condivisa pubblico-privato: la rigenerazione urbana è oggi, dunque, *conditio sine qua non* per una "rigenerazione umana" (7).

La micro-rigenerazione urbana, termine con il quale s'intende definire tale processo partecipativo, mette in evidenza una sostanziale modificazione dell'esercizio delle potestà pubbliche, nel senso di porsi all'ascolto degli interessi diffusi e di assecondare la domanda partecipativa, lì dove l'azione amministrativa si è rivelata insufficiente o addirittura assente.

Questa torsione dell'azione amministrativa che da autoritativa si appalesa sempre più "*servente*" le esigenze della collettività rappresentata, nel senso di "*facilitare*" le iniziative di quest'ultima, trova fondamento nel principio costituzionale della *sussidiarietà orizzontale* declinato dall'art. 118, co. 4, Cost., da leggere come articolazione del più generale principio di cui all'art. 3, co. 2, Cost., che sancisce il compito della Repubblica diretto a "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana*".

L'art. 118 4 co. della Costituzione prevede infatti che *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*. Sussidiarietà appunto orizzontale.

Al centro della disposizione costituzionale l'autonomia non delle amministrazioni locali ma dei cittadini intesa come diritto di partecipare in prima persona alla gestione delle attività d'interesse generale lì dove queste possono riguardare servizi pubblici di competenza delle varie amministrazioni la cui cura può essere affidata anche ai privati sotto il controllo dei poteri pubblici. Il riferimento è certamente alla cosiddetta "*privatizzazione dei servizi pubblici*" che sintetizza in senso generale il passaggio dallo stato "*interventore*" allo stato "*regolatore*" lì dove quest'ultimo ai vari livelli di governo può limitare la sua azione amministrativa favorendo l'iniziativa dei privati nel rispetto delle regole previste per la gestione di quei servizi.

Ma quello stesso articolo ha assunto — per stare ai temi delle nostre riflessioni — una particolare valenza legata ai temi delle aree urbane ove — come abbiamo già accennato — entrano in gioco le istanze dei cittadini per una maggiore condivisione di beni e spazi pubblici trascurati dalle amministrazioni locali di cui si rivendica l'autonoma gestione a fini collettivi. Per stare al tema la dottrina politica anche internazionale parla qui di *enabling state* o "*stato*

(7) Si veda per tale espressione S. SETTIS, *Com'è bella la città di qualità*, in *Il sole 24 ore*, 3 giugno 2018.

facilitatore” che ha il compito di cogliere la domanda urbana e renderne possibile la sua soddisfazione, lì dove in molti casi l’azione dei pubblici poteri si è rivelata insufficiente o carente rispetto alla effettiva cura dell’interesse pubblico.

Guardando così al concetto di *Civitas*, il caso della *microrigenerazione urbana* ha tutti gli elementi per essere considerato ormai una modalità quasi ordinaria del nuovo rapporto cittadini poteri/pubblici locali.

Da tempo questi processi si sono innescati nelle città come pratiche emergenti dal basso che provano a sperimentare l’urgenza di riuso di strutture abitative, e non, abbandonate, riqualificazione di parchi e zone degradate, riapertura di spazi e luoghi pubblici dismessi, aree vincolate a standards urbanistici mai realizzati, trasformazione di destinazione d’uso di strutture e fabbricati industriali svuotati dai processi di una società sempre più *post-industriale*.

È dalle reti territoriali dell’attivismo sociale e dei corpi sociali intermedi che emerge un nuovo *diritto alla e della città* che mette in tensione il rapporto tra spazi pubblici e spazi privati, in una nuova relazione tra diritto e politiche cittadine (8), con la possibilità di pensare la città come *spazio di diritti e di produzione del diritto* (9).

Il fenomeno è stato oggetto d’attenzione anche del *Rapporto del 2017* (10) *dalla Commissione d’inchiesta parlamentare sulla condizione delle periferie*, ove si afferma che “*il degrado urbano non va circoscritto al solo degrado fisico o materiale del patrimonio edilizio esistente, bensì è opportuno, altresì, riferirlo alla scarsità dei servizi pubblici, al disagio socio-economico e financo alla decadenza culturale di vaste parti all’interno degli insediamenti urbani*” (11).

Inoltre, urbanisti, sociologi e giuristi (12), concordano nel rilevare che il degrado ed il conseguente fine della rinascita urbana vengono ad interessare sia contesti periferici o extraurbani, sia le aree centrali degli agglomerati cittadini, limitrofe o all’interno dei centri storici.

Di recente, poi, per consentire una razionalizzazione degli interventi di superamento del degrado e di conseguente rigenerazione, il Governo Gentiloni ha messo a punto un “*piano per le periferie*” (13), volto a selezionare — attraverso

(8) J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2013.

(9) V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentanza e pratiche*, Napoli, 2017. Vedi anche G. LABRIOLA *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in www.regione.emilia-romagna.it; F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 1, 5 ss.

(10) Camera dei deputati, XVII legislatura, doc. XXII bis, n. 19, *Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*. La relazione sull’attività svolta dalla Commissione a cura dell’on. R. MORASSUT, costituisce il primo vero contributo d’indagine sul degrado urbano e materiale documentario prezioso per l’avvio di una seria riflessione sul tema.

(11) Riprendendo le illuminanti affermazioni di G. CAMPOS VENUTI, *Città senza cultura, intervista sull’urbanistica*, Roma, 2010.

(12) G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzione del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 2017, 3, 603.; A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 18 ss.; H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Verona, 2014, 113.

(13) D.p.c.m. 25 maggio 2016 “*Approvazione del Bando con il quale sono definiti le modalità e la procedura di presentazioni dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza*

bandi pubblici — le migliori proposte presentate dai Comuni, dirette a finanziare interventi pubblici di “*ricucitura*” e di “*rammendo*” della frammentazione urbana in aree specifiche.

Le “patologie” della città pubblica e l’esistenza di beni e spazi oggetto di degrado, quale comune presupposto d’azione per gli interventi rigenerativi, hanno prodotto un intenso dibattito intorno alla nozione di beni comuni. Essi, benché privi di un espresso riconoscimento legislativo (14), sono oggetto di peculiare attenzione da parte della giurisprudenza e della dottrina (soprattutto civilistica e giuspubblicistica, quest’ultima sia di orientamento amministrativistico che costituzionalistico), alla ricerca della corretta qualificazione normativa (15).

Sul tema si confrontano dottrine di discipline diverse e si stratificano tesi che, in via generale, convergono nel qualificare i beni comuni quali beni che, indipendentemente dalla titolarità del diritto dominicale in capo a soggetti pubblici o privati, sono individuati sulla base di un criterio strumentale o funzionale, in quanto idonei a soddisfare interessi collettivi meritevoli di tutela e pertanto suscettibili di una fruizione collegiale che, nel caso dei beni privati, non può essere compressa dal proprietario: ciò conformemente al dettato costituzionale che, all’art. 42, co. 2, Cost., subordina l’esercizio individuale della proprietà a limitazioni atte ad assicurarne la *funzione sociale* (16).

È all’interno di questo quadro giuridico in evoluzione, che s’inserisce — ad esempio — la definizione di beni comuni urbani individuati dall’art. 2 del regolamento bolognese quali “*beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l’Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, ricono-*

delle periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo, di provincia e dalla città di Aosta”. Va segnalato tuttavia che a selezioni effettuate tra le proposte dei vari comuni i finanziamenti pari a un miliardo e seicento milioni hanno subito uno slittamento al 2020. L’emendamento contenuto nel cosiddetto decreto mille proroghe (d.l. n. 91 del 25 luglio 2018) si è reso necessario a seguito della sent. n. 74 del 2018 della corte Costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 140, della l. 11 dicembre 2016 n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede un’intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale. Per molti dei progetti approvati si ripropone quindi, a sanatoria, il problema dell’intesa con la regione interessata nelle materie di competenza regionale.

(14) Le più recenti formulazioni di beni comuni, tracciate dalla dottrina o contenute nei regolamenti comunali, sono esplicitamente influenzate dalle conclusioni del 2008 della *Commissione Rodotà*, per la modifica delle norme del codice civile, istituita presso il Ministero della Giustizia nel 2007 mai approvate. Sul punto S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma, 2012.

(15) Si veda A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, 1, 195-196. Il tema si è posto altresì all’attenzione della dottrina amministrativista: Si veda E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, 2; IDEM (2015), *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 78-81.

(16) Non questa la sede per approfondire tali tematiche sulle quali si sono espressi da tempo vari filosofi della politica e giuristi come A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma, 2013; E. VITALE, *Contro i beni comuni, una critica illuminista*, Roma, 2013; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, 2014.

scono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva" (17).

Per meglio comprendere detto procedimento collaborativo d'identificazione, è d'uopo tenere conto della "forza normativa dei fatti" all'origine dei regolamenti comunali. Tali regolamenti, infatti, sono scaturiti per riconoscere e stabilizzare quelle ipotesi in cui oggi la rigenerazione di singoli spazi o edifici degradati prende avvio — in assenza di attività "promozionale" da parte dell'Amministrazione — da *pratiche collettive d'uso*, condotte da singole o più associazioni, in condizioni che sfidano tanto la *legittimità* quanto la *liceità*.

Si assiste così ad una tensione delle tradizionali categorie del diritto privato e di quello pubblico e amministrativo, dinanzi all'emergere di movimenti civici e metropolitani che si attivano per recuperare a fini sociali spazi e beni urbani, abbandonati, dismessi e inutilizzati e causa della solitudine e del degrado di alcune zone cittadine.

Negli ultimi decenni molte delle più o meno grandi città e metropoli d'Europa (da Londra a Parigi, da Milano a Berlino, da Roma a Copenaghen, da Barcellona a Madrid, etc.) hanno conosciuto l'evolversi di movimenti di occupazioni sociali e/o abitative (*squatting*, per riprendere la formula anglosassone), nel senso di soggetti collettivi promotori di pratiche di appropriazione ed occupazione di terreni, spazi, edifici e luoghi pubblici o privati abbandonati o in disuso, per rivendicare il diritto fondamentale all'abitare che le istituzioni pubbliche non sono in grado di garantire, generando conflitti con risvolti sia sociali che penali (18).

Cosicché, per stare al caso italiano, negli ultimi anni, circa centosettanta Comuni hanno adottato regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni (19). In questo quadro, il Comune di Bologna è stato il primo, nel 2014, a disciplinare "forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", nell'ambito delle quali si prevede la cooperativa (Amministrazione-privati) identificazione di tali beni.

La collaborazione Amministrazione-cittadinanza è volta, quindi, a conciliare il principio di legalità con quello di autoproduzione sociale: ovvero sia emancipare, in attuazione della sussidiarietà orizzontale, le prassi sociali, facendole confluire in

(17) Vedi anche l'art. 2 del regolamento del Comune di Torino (2016), *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, ove si fa riferimento al principio della responsabilità inter-generazionale, definendo i beni comuni urbani come "beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'Amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione".

(18) P. URBANI, *La Micro-Rigenerazione delle città*, in *Labsus e pausania.it*.

(19) Per seguire l'elenco, in progressivo aggiornamento, dei Comuni che stanno adottando tale strumento, si veda il sito dell'Associazione Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), <http://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>; si veda anche F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in <http://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

un dialogo paritario con l'Amministrazione comunale, responsabile dell'equo contemperamento degli interessi pubblici e privati sul territorio.

Nel rispetto delle regole minime per l'amministrazione condivisa fissate dai regolamenti comunali, si inseriscono i cosiddetti “*patti di collaborazione*” (20), quale principale strumento negoziale preposto alla concreta disciplina degli interventi di micro-rigenerazione: negozio che, nei vari regolamenti comunali, si declina in diverse fattispecie. Il patto di collaborazione può essere sottoscritto in seguito all'iniziativa cittadina sollecitata dalla Pubblica amministrazione o promossa direttamente dai privati (21).

Per concludere, la questione della “*città pubblica*” ha una sua consistenza ed una sua realtà che, tuttavia, va esaminata nei suoi contenuti pregnanti poiché esistono problematiche diverse alle quali si può rispondere con soluzioni e strumenti diversi.

Quello che possiamo dire è che certamente deve mutare il ruolo dell'amministrazione la cui azione non può fermarsi al solo provvedimento autoritativo ma assumere un comportamento attivo, un ruolo di ascolto e di accompagnamento rispetto alle esigenze dei cittadini alla ricerca di ottenerne la collaborazione ed il consenso ai fini di rispondere ai bisogni di una collettività urbana, spesso inascoltati ed insoddisfatti (22). E tali obiettivi si raggiungono soprattutto attraverso un'amministrazione per accordi (23).

La collaborazione pubblico/privato diviene certamente il terreno di coltura di queste nuove pratiche e di politiche pubbliche sempre più di prossimità che richiedono però che l'amministrazione sia liberata dalle pastoie della rigidità del

(20) Su cui da ultimo A. GIUSTI, *La Rigenerazione Urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 18.

(21) Tale schema è chiaramente formulato nel regolamento di Bologna. Si veda, in particolare, l'art. 11, commi da 1 a 4: 1) *La gestione delle proposte di collaborazione si differenzia a seconda che: a) la proposta di collaborazione sia formulata in risposta ad una sollecitazione dell'amministrazione; b) la proposta rientri tra i moduli di collaborazione predefiniti di cui all'art. 29 comma 1; c) la proposta sia presentata dai cittadini, negli ambiti previsti dal presente regolamento.* 2) *Nel caso di cui alla lett. a) del comma 1 l'iter procedurale è definito dall'avviso con cui il Comune invita i cittadini attivi a presentare progetti di cura o di rigenerazione, nel rispetto di quanto disposto dal presente regolamento.* 3) *Nel caso di cui alla lett. b) del comma 1 l'iter procedurale è definito dall'atto dirigenziale che identifica ambito, requisiti e condizioni del modulo collaborativo predefinito.* 4) *Nel caso di cui alla lett. c) del comma 1 la struttura deputata alla gestione della proposta di collaborazione comunica al proponente il tempo necessario alla conclusione dell'iter istruttorio in relazione alla complessità dell'intervento ed alla completezza degli elementi conoscitivi forniti. Comunica altresì l'elenco delle strutture che, in relazione al contenuto della proposta, coinvolgerà nell'istruttoria.*

(22) Per riprendere il concetto di “*Stato facilitatore*” vi è chi, riguardo al ruolo della Pubblica Amministrazione nel campo della rigenerazione dei beni comuni, ne individua una nuova funzione amministrativa; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici. Una nuova funzione amministrativa?* in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni spazi urbani, Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 15.

(23) P. URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio* in *Riv. giur. urb.*, 2013, 3, 121, ora in P. URBANI, *Scritti Scelti*, Torino, 2015, 1199.

procedimento, dal rischio dell'illecito penale (24), assumendo un ruolo attivo che concretizzi effettivamente quel ruolo di amministrazione “*servente*” rimasto spesso sulla carta.

PAOLO URBANI

Seguono gli *abstract* in inglese e in italiano predisposti dall'Autore.

The theme is what political scientists call the public city to indicate the spaces and services that should be provided to the urban community.

However, from a legal point of view, the term refers to urban planning, which is responsible for guaranteeing urban and building standards in relation to the building of areas.

To overcome the lack of a “public city” due to inadequate action by the public administration, on the one hand new methods of soil conformation are identified — as in the case of the Milan regulatory plan — of an equalization type, and on the other hand institutions such as project financing that ensures through the intervention of the private sector the guarantee of public service (equipped public green, school buildings, local markets, etc..) or the management of the so-called common goods entrusted to local authorities under Article 118 co. 4 of the Constitution, which identifies in the facilitating state (Enabling State) a new role of public power.

Il tema è quello che i politologi chiamano la città pubblica ad indicare gli spazi ed i servizi che dovrebbero essere assicurati alla collettività urbana.

Il termine sotto il profilo giuridico attiene però all'urbanistica cui spetta garantire gli standards urbanistici ed edilizi in rapporto all'edificabilità delle aree.

Per superare la carenza della “*città pubblica*” dovuta ad una inadeguata azione della pubblica amministrazione s'individuano da un lato nuove modalità di conformazione dei suoli — come nel caso del piano regolatore di Milano — di tipo perequativo, e dall'altro istituti come il project financing che assicura tramite l'intervento del privato la garanzia del servizio pubblico (verde pubblico attrezzato, edifici scolastici, mercati rionali etc.) o la gestione dei cosiddetti beni comuni affidata alle collettività locali ai sensi dell'art. 118 4 co della Costituzione che individua nello Stato facilitatore (Enabling State) un nuovo ruolo del potere pubblico.

(24) P. URBANI, *Urbanistica consensuale, “pregiudizio” del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa* in questa *Rivista*, 2009 2, 47, ora in P. URBANI, *Scritti Scelti*, Torino, 2015, 1169.