

ILDE FORGIONE

Dottoressa di ricerca in diritto pubblico e dell'economia presso
il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa
ildefor@gmail.com

LE NORME EDILIZIE DELLA RIGENERAZIONE URBANA, TRA ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE, SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E RILANCIO DELL'ECONOMIA

URBAN REGENERATION IN THE BUILDING REGULATION CONCILIATING SIMPLIFICATION, ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT

SINTESI

Lo sviluppo del territorio negli ultimi anni ha iniziato a tenere conto dell'esigenza di tutelare alcuni valori come l'ambiente, il paesaggio, al punto che tali aspetti vengono presi in considerazione nella realizzazione di interventi edificatori. Le esigenze di sostenibilità sono così venute in rilievo tramite la promozione della logica della "ricostruzione del costruito". L'iniziativa privata, poi, è stata indirizzata verso tale interesse pubblico attraverso meccanismi incentivanti e premiali.

Sembra perciò emergere un ruolo strategico dei privati negli interventi di rigenerazione sostenibile considerando che gli strumenti edilizi, nella visione del legislatore recente, rispondono anche ad una funzione di promozione dello sviluppo economico. In quest'ottica, dunque, la rigenerazione può orientare gli interventi in materia edilizia, diventando il punto di innesto delle iniziative di sviluppo economico e sociale sul tessuto urbano esistente.

Pertanto, occorre chiedersi se il suo raggiungimento si basi su strumenti già esistenti nell'ordinamento, oppure su strumenti innovativi. In particolare, si cercherà di rintracciare i principi e le disposizioni normative in materia edilizia che possono essere riferite al concetto di rigenerazione e, nella medesima ottica, si indagherà il rapporto fra questa e le norme sull'attività edilizia, soprattutto all'indomani della loro semplificazione e liberalizzazione.

ABSTRACT

In recent years, the development of the territory has begun to take into account the need to protect certain values, such as environment, landscape, to the point that those aspects are taken into account in the implementation of building interventions. Thus, sustainability needs to be taken into consideration

through the promotion of the logic of “reconstruction of the built”. The care of public interest takes place through private initiative, which is directed through incentive and reward mechanisms.

So, a strategic role of private individuals is emerging in the interventions of sustainable regeneration, considering that building’s instruments, in the vision of the most recent legislator, also respond to a function of promoting economic development. In this perspective, urban regeneration can guide the interventions in the building sector, becoming the point of engagement of the economic and social development initiatives on the existing urban fabric.

Consequently, it is necessary to ask whether its achievement is based on instruments already existing in our system, or on innovative instruments. In particular, the research tries to find the principles and regulations in the building sector that can refer to the concept of urban regeneration. In the same vein, the relationship between urban regeneration and the rules on building activity will be investigated, especially in the aftermath of their simplification and liberalization.

PAROLE CHIAVE: rigenerazione urbana, sviluppo sostenibile, sviluppo economico, attività edilizia, procedimento amministrativo.

KEYWORDS: urban regeneration, sustainable development, economic development, construction activity, administrative procedure.

INDICE: 1. Introduzione. - 2. I profili edilizi della rigenerazione urbana, tra esigenze di sostenibilità ambientale e di rilancio dell’economia. - 3. La rigenerazione nel Testo Unico Edilizia. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Lo sviluppo del territorio nel tempo ha iniziato a tenere conto dell’esigenza di tutelare valori come l’ambiente, il paesaggio e la sicurezza del territorio stesso, tanto da permeare la funzione urbanistica e quella edilizia, che hanno perso la loro connotazione in termini meramente espansivi¹. Di tal che la realizzazione di interventi edificatori e di pianificazione urbanistica richiede che vengano presi in considerazione in stretta connessione tra loro i singoli aspetti della sostenibilità ambientale, sociale e culturale². Di conseguenza, il go-

¹ In questo senso anche P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell’esistente*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2015, 4, p. 592, e P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.*, 2015.

² Nella dottrina internazionale (*ex multis*, A. COLANTONIO, T. DIXON (a cura di), *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities*, Hoboken, Wiley – Blackwell, 2011) vi è un crescente riconoscimento del fatto che la rigenerazione, se deve essere sostenibile, deve adottare un approccio multifattoriale a lungo termine, affrontando la disoccupazione, migliorando la scolarizzazione, riducendo il crimine e trasformando il tessuto urbano attraverso la realizzazione di infrastrutture, la promozione della mobilità sostenibile, il miglioramento delle condizioni abitative e la riqualificazione di spazi abbandonati.

verno del territorio può essere inteso come mezzo per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile³ oltre che economico.

³ L'espressione "sviluppo sostenibile" fa riferimento alla necessità di rendere compatibili, a livello mondiale, le esigenze dell'economia con quelle dell'ambiente, come chiave di volta per lo sviluppo futuro. Il concetto esprime l'esigenza di un cambiamento radicale nel rapporto tra attività economica e mondo naturale, che porti alla sostituzione del modello economico dalla crescita quantitativa con quello del miglioramento qualitativo. (Per le numerose definizioni nel tempo si vedano R. REPETTO, *The Global Possible-Resources, Development and the New Century*, New Haven, Yale University Press, 1985, R. GOODLAND, G. LEDEC, *Neoclassical economics and principles of sustainable development*, in *Ecological Modelling*, 1987, pp. 1-2; H.E. DALY, J.B. COBB, *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press, 1994; Y. JABAREEN, *A new conceptual Framework for Sustainable Development*, in *Environment Development and Sustainability*, 2008, p. 2; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 253 ss.). La nozione si è evoluta fino ad includere diverse dimensioni, come quella sociale, economica, ambientale e istituzionale. Nelle più recenti definizioni, dunque, lo sviluppo sostenibile viene ritenuto funzionale ad assicurare obiettivi di inclusione sociale all'interno delle città e tra di esse. (A. COLANTONIO, *Sustainable Development - a Challenge for European Research*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford, 26-28 May 2009; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, spec. pp. 127 ss.).

A livello internazionale, l'interesse verso questo tema ha iniziato a manifestarsi in occasione della conferenza ONU di Stoccolma del 1972, con l'approvazione della "Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano", anche se la definizione di sviluppo sostenibile più nota è quella del Rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development* dell'ONU, e significativamente intitolato *Our Common Future*. Nel rapporto lo sviluppo sostenibile viene definito come «uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri», declinando il concetto non solo come equità sociale tra generazioni, ma anche all'interno di una stessa generazione. E, per raggiungere questo obiettivo, si fa riferimento ad un approccio di lungo periodo nella gestione delle risorse nel presente. Di fondamentale importanza per la definizione del concetto sono state anche la Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, la nota Conferenza di Kyoto sui cambiamenti climatici del 1997, nonché l'Agenda 21, documento di azione redatto a seguito della Dichiarazione di Rio, che pone lo sviluppo sostenibile come un obiettivo da perseguire per tutti i popoli. Un ulteriore passo in avanti a livello mondiale si è avuto nel 2015, con l'approvazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1), che propone una serie di obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Sul punto si veda M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, 2019.

Contemporaneamente, il dibattito sullo sviluppo sostenibile ha trovato terreno fertile in Unione europea, le cui Istituzioni hanno promosso incontri e *policies* in vista del raggiungimento di quell'obiettivo. Tra i momenti di discussione che meritano di essere ricordati rientrano la Conferenza di Aalborg del 1994, nel cui ambito nacque la *Campagna Europea "Città Sostenibili"*, la Conferenza Europea sulle città sostenibili, tenutasi a Lisbona nel 1996 e la terza Conferenza Europea sulle città sostenibili di Hannover del 2000.

Quello di sviluppo sostenibile non è però un concetto solo convenzionale o dottrinario, ma un ruolo essenziale nella sua definizione è stato svolto dalla giurisprudenza, a vari livelli.

A livello internazionale, il primo riferimento di rilievo allo sviluppo sostenibile è dato dalla sentenza del 25 settembre 1997 della Corte Internazionale di Giustizia (*Gabcikovo-Nagymaros*). In quell'occasione la CIG riconobbe la necessità di conciliare protezione dell'ambiente e sviluppo economico, pur senza pronunciarsi circa la vincolatività del principio. Con tale sentenza "pilota", citata e ripresa nelle decisioni successive, la giurisprudenza

internazionale ha aperto al riconoscimento dello sviluppo sostenibile come obiettivo rispetto al quale si può legittimamente condizionare l'interpretazione e l'applicazione delle norme internazionali. Con lo *Shrimp Case* del 1998, l'organo di appello del WTO ha poi ritenuto che l'uso ottimale delle risorse naturali dovesse essere realizzato in accordo con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, anche in ragione del fatto che la protezione ambientale rientra tra gli obiettivi delle politiche internazionali e nazionali, come ricordato dal Preambolo dell'accordo WTO. Recentemente, nel *Pulp Mills Case* del 2010, i giudici della CIG hanno insistito sulla necessità di conciliare protezione ambientale e sviluppo economico affermando che l'essenza dello sviluppo sostenibile sta proprio nel bilanciamento tra le due opposte esigenze.

A livello europeo, l'approccio delle Istituzioni al tema ha subito una interessante evoluzione, sia per quanto riguarda il profilo normativo, sia per quello giurisprudenziale. In origine né il Trattato CEE né la Convenzione Europea contenevano alcun riferimento all'ambiente, lacuna colmata in via interpretativa attraverso la c.d. clausola di salvezza contenuta nell'art. 235 t.c.e. (art. 352 t.f.u.e.), mentre una esplicita affermazione del principio dello sviluppo sostenibile si ebbe solo con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 37). Attualmente i Trattati riconoscono la portata economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile e sanciscono fermamente l'impegno per la sua promozione, in particolare all'articolo 3, par. 3, e all'articolo 21, par. 2 lett. d), t.u.e., nonché all'articolo 11 t.f.u.e. (sul punto, *ex plurimis*, M. LEE, *The Environmental Implications of the Lisbon Treaty*, in *European Law Review*, 10, 2008; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*, 2003, 4, pp. 581 ss.; O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. Ita. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 1).

A livello giurisprudenziale, un primo riferimento al principio dello sviluppo sostenibile si ritrova nella sentenza 20 maggio 2008, causa C-91/05, della Corte di Giustizia, ove si pongono in relazione sviluppo sostenibile e democrazia, ricordando che «*non vi può essere sviluppo sostenibile ed eliminazione della povertà senza pace e senza sicurezza*». In altre occasioni la CGUE ha poi fatto riferimento al principio dello sviluppo sostenibile come criterio di risoluzione delle controversie, come nella sentenza 11 settembre 2012, causa C-43/10. Oppure, come nella sentenza 26 settembre 2013, C-195/12, la Corte ha ritenuto lo sviluppo sostenibile un obiettivo altamente prioritario a livello dell'Unione, rimarcandone la centralità nelle politiche europee. In tal senso la Corte, a proposito del rapporto tra misure di tutela ambientale e libera circolazione delle merci, ha rimarcato il carattere di «*esigenze imperative*» delle politiche ambientali, capaci in quanto tali di imporre restrizioni alla libertà degli scambi (sentenza 20 settembre 1988, causa C 302/86), pur riconoscendo la necessità che vi sia proporzione tra i vantaggi ottenibili e le azioni proposte (sentenza 10 dicembre 2002, causa C-153/01).

A livello nazionale il principio dello sviluppo sostenibile è sancito espressamente dall'art. 3 *quater*, d.lgs. 152/2006 che impone di conformarvi «*ogni attività umana giuridicamente rilevante*», «*al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future*».

Le pronunce della giurisprudenza, e in particolare della Corte costituzionale, non hanno trattato la questione nei termini di tutela *ex se*, quanto piuttosto nell'ottica del dovere di solidarietà connesso al rispetto delle generazioni future, o trattando del riparto di competenze Stato-Regioni. (S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, p. 180; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione*, Padova, Cedam, 2002, p. 249). La Corte, pur riconoscendo il diritto all'ambiente e allo sviluppo sostenibile come diritto della persona e interesse della collettività (Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210) e, dunque, come prevalente dell'interesse sulla concorrenza e sul corretto funzionamento del mercato (Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307 e 27 ottobre 2003, n. 331) ha però anche ritenuto che, in generale, il rispetto delle norme tecniche ambientali sia sufficiente a perseguire

La finalizzazione delle funzioni di governo del territorio alla promozione sia dello sviluppo economico, sia della sostenibilità, trova sempre maggiore spazio nella legislazione statale e regionale⁴, nonché all'interno delle politiche comunitarie⁵ le quali, in particolare, pongono l'accento sull'esigenza di prevenire i processi di degrado del territorio. L'Unione europea, cioè, ha adottato un approccio multilaterale alla rigenerazione urbana e allo sviluppo sostenibile, collegando la promozione delle attività economiche a miglioramenti ambientali e sociali e, negli ultimi anni, ha promosso una metodologia comune, in seguito

l'obiettivo dello sviluppo sostenibile (Corte Cost. 16 aprile 1990, n. 127), mentre il profilo socio-economico della sostenibilità è emerso soltanto in casi eccezionali, attraverso sporadici riferimenti ad un modello sostenibile di società (sentenze 13 gennaio 2004, n. 14). In altre pronunce, i giudici hanno poi promosso la necessità di una conciliazione fra esigenze di crescita e necessità di carattere sociale e ambientale (Corte cost. 1 giugno 2006, n. 213).

Il concetto di sviluppo sostenibile, dunque, lungi dall'essere approfondito dalla giurisprudenza nazionale, è stato più che altro evocato nonché utilizzato per lo svolgimento del bilanciamento tra vari interessi (A. LORENZETTI, *Sviluppo sostenibile e principio di precauzione nella giurisprudenza italiana: alla ricerca di un paradigma incerto*, in A.R. Coutinho, A. Copetti, L.A.D. de Araújo (a cura di), *Nas fronteiras do direito: Sustentabilidade e Desenvolvimento*, Florianópolis, Empório do Direito, 2015, pp. 147 ss.).

Il medesimo approccio è rinvenibile nella giurisprudenza amministrativa la quale, occupandosi in particolare del governo del territorio, ha chiarito che l'iniziativa economica privata deve essere correlata ai valori della tutela del paesaggio e svolta nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Ovvero, seguendo la recente pronuncia 23 luglio 2018, n. 172 della Corte costituzionale, i giudici hanno riconosciuto agli strumenti urbanistici la funzione di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione prendendo a parametro anche lo sviluppo sostenibile (*ex plurimis*, C.d.S. 24 aprile 2019, n. 2651 e 11 gennaio 2013, n. 118; T.a.r. Catania, 30 aprile 2019, n. 963). Ma ci si è limitati a questo, cioè a dare una lettura in chiave di sostenibilità dello sviluppo anche a strumenti già presenti nell'ordinamento, senza approfondire il concetto in sé e senza attribuire ad esso una precisa collocazione sistematica.

⁴A riprova di quanto si dice, si noti che l'espressione sviluppo territoriale sostenibile è significativamente utilizzata nella rubrica dell'articolo 30 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 ("Decreto crescita"), convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, altrettanto significativamente contenuto nel Capo II, dedicato alle misure per il rilancio degli investimenti privati. Mediante tale scelta il legislatore dimostra di essere consapevole della necessità di creare un rapporto sinergico tra sviluppo economico e protezione ambientale. La norma, seguendo i dettami dello sviluppo sostenibile, mira infatti a realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato anche attraverso interventi in ambito sociale, facendo pure riferimento alle esigenze di messa in sicurezza del patrimonio pubblico e mobilità sostenibile.

Inoltre, il perseguimento dello sviluppo urbano sostenibile attraverso la promozione di meccanismi incentivanti gli interventi di rigenerazione costituisce obiettivo della programmazione 2016-2020 della Regione Toscana, secondo quanto definito nel Progetto regionale 7 «*Rigenerazione e riqualificazione urbana*» contenuto nella Nota n. 2 del 2019, di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale 2019 approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 87 del 2018.

⁵ S. CARNIZZARO, *La matrice solidaristica dei principi europei e internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel sistema interno*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, 3, p. 103. Sulle politiche europee si vedano M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 3, p. 91; M. BOZZAOTRE, *Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. Urb.*, 2004, p. 314.

all'emergere di un *Acquis Urbain* europeo⁶, che si basa appunto sulla necessità di promuovere uno sviluppo urbano integrato e sostenibile.

A ciò deve aggiungersi la considerazione in base alla quale gli strumenti di governo del territorio, inclusi quelli edilizi⁷, rispondono anche ad una funzione di promozione dello sviluppo economico. Fino al punto che nel disciplinare le trasformazioni possibili ed i modi per attuarle, questi diventano una parte necessaria di una funzione complessa, che include componenti diverse, come quelle economiche, sociali, ambientali e paesaggistiche.

Se letta secondo queste coordinate, dunque, la rigenerazione urbana può essere considerata un «*modo per pianificare il territorio*»⁸ e per orientare gli interventi in materia edilizia, ovvero il punto di innesto delle iniziative di sviluppo economico e sociale sul tessuto urbano.

In altri termini, l'evoluzione della nozione di rigenerazione dell'esistente è arrivata ad includere interventi relativi alla sfera economica e sociale; in tal senso dovrebbe mirare al superamento delle situazioni di degrado fisico e sociale mediante il rinnovamento del contesto esistente⁹. A ben vedere, quindi, lo scopo della rigenerazione di un determinato territorio diventa quello di introdurre un cambiamento relativo anche alle attività economiche e sociali che su esso si svolgono¹⁰. E, se si ritiene che la rigenerazione urbana possa svolgere un

⁶ L'*Acquis Urbain* di Rotterdam del 2004 si basa su un approccio integrato e intersettoriale; ulteriori sviluppi di tale politica includono la Carta di Lipsia (2007), con la quale per la prima volta gli Stati membri hanno delineato un modello ideale per la "città europea del 21° secolo" e hanno concordato principi e strategie comuni per la politica, legati allo sviluppo urbano, gettando le basi per una nuova politica urbana integrata; l'Agenda territoriale dell'UE (UE, *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion*, Leipzig, 2007) secondo le politiche di rigenerazione urbana devono affrontare le disparità esistenti tra le città europee adottando un approccio integrato alle sfide fisiche, economiche e sociali che si presentano. In ultimo, occorre ricordare la dichiarazione di Toledo del 2010, che unisce l'incentivo dell'efficienza energetica negli edifici esistenti all'esigenza di migliorare il metabolismo urbano, a partire dalla gestione del ciclo delle acque e dei rifiuti e all'uso di energie rinnovabili. Sul punto si veda anche UE, *Promoting Sustainable Urban Development in Europe: Achievements and Opportunities*, Bruxelles, 2009.

⁷ In tal senso si è espressa la Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2005, n. 343

⁸ R. DI PACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, 5, pp. 237 ss., al medesimo scritto si rimanda sia per la definizione di rigenerazione come attività urbanistica e complessa rispetto alle dimensioni coinvolte, che si distingue dalla "riqualificazione" edilizia e dal "recupero" materiale; nonché per la ricostruzione delle linee evolutive nel governo del territorio. In particolare, per l'idea dei programmi integrati di rigenerazione urbana come di programmi complessi aventi natura programmatica e strategica e non meramente attuativa e settoriale.

⁹ P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit., pp. 592 ss.

¹⁰ T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

ruolo chiave nel raggiungimento della sostenibilità a vari livelli (dal singolo edificio, comunità o quartiere, città e regione, fino all'intero territorio nazionale), allora occorre innanzitutto chiedersi su quali strumenti si basi il suo raggiungimento, ovvero se si tratti di strumenti già esistenti nel nostro ordinamento, oppure di strumenti innovativi.

Inoltre, dallo studio condotto è emerso che risulta scarsamente indagato il tema degli aspetti edilizi delle trasformazioni urbane e ciò nonostante che il tema della rigenerazione urbana sia al centro di un dibattito interdisciplinare da alcuni anni, e ampio spazio sia dedicato ad altre componenti, quali quelle sociali, urbanistiche e ambientali. Tuttavia, dal momento che le operazioni di rigenerazione possono riguardare singoli edifici o gruppi di essi, ciò implica la necessità di verificare la compatibilità di tali operazioni con la normativa edilizia, pertanto, può essere utile rintracciare i principi e le disposizioni normative in materia edilizia riconducibili al concetto di rigenerazione urbana, anche a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal legislatore.

2. I profili edilizi della rigenerazione urbana, tra esigenze di sostenibilità ambientale e di rilancio dell'economia

Il settore delle costruzioni ha un ruolo centrale nelle strategie di rilancio delle economie europee per facilitare l'uscita dalla crisi, dal momento che risulta ampiamente insufficiente limitarsi a promuovere la qualità energetica e ambientale dei nuovi edifici, se si considera che la nuova produzione edilizia costituisce ormai un settore residuale. Si è infatti notata il progressivo affermarsi di un modello di sviluppo urbano orientato verso riqualificazione e rigenerazione, dovuta anche alla saturazione del mercato delle abitazioni¹¹. La rigenerazione urbana, ad esempio, è stata indicata come *driver* per il rilancio del Paese in quanto la si ritiene in grado di dare un significativo contributo alla crescita¹². Sotto il profilo economico-finanziario, inoltre, il Rapporto Annuale CRESME 2017¹³ ha messo in evidenza come la parte dominante del mercato delle costruzioni sia costituita dal recupero, che mostra un *trend* di crescita significativo.

¹¹ Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), *Rapporto Congiunturale*, 2017.

¹² R. PADOVANI, G. CAFIERO (a cura di), *Questione urbana e Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2013, 1-2. Si veda inoltre SVIMEZ, *Rapporto 2013 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

¹³ CRESME (Centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato nell'edilizia), *Rapporto annuale*, 2017. In tal senso si veda anche lo Studio del Servizio Documentazione e Ricerche della Camera dei Deputati n. 32 del 19 novembre 2018.

La sensibile diminuzione dell'espansione edilizia in termini “quantitativi” ha quindi portato alla necessità di ripensare lo sviluppo urbano sulla base di modelli qualitativi e più vicini ai bisogni dei cittadini. Sicché, per valutare la qualità della vita in una città occorre fare riferimento anche a indicatori quali quelli ambientali, di sviluppo economico e di *welfare*, non potendo limitare la valutazione alle sole opere di urbanizzazione ed ai servizi pubblici. I fattori appena ricordati si influenzano reciprocamente, essendo strettamente connessi fra di loro; perciò è possibile attribuire al degrado anche una dimensione “im-materiale”, ossia di tipo ambientale e socio-economico, oltre quella fisica¹⁴. E sembrano coerenti con tale impostazione le previsioni dell'art. 1, commi 431-434 della legge di stabilità 2015 (l. 190/2014), che predispongono il finanziamento di un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, allo scopo di favorire interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto socio-ambientale.

Nella visione del legislatore (europeo, nazionale, regionale) lo sviluppo sostenibile si è quindi imposto come una delle direttrici fondamentali dello sviluppo della normativa edilizia, grazie alla quale promuovere anche la messa in sicurezza delle strutture esistenti – in particolare per quanto riguarda i sistemi urbani, per ridurre le possibili occasioni di rischio – con un impatto positivo sulla qualità dell'ambiente urbano in generale. Per il settore edilizio, dunque, le nuove parole chiave sembrano essere il recupero, il costruire sul costruito, la riqualificazione dell'esistente¹⁵. Può essere letta in questo senso, ad esempio, la previsione contenuta nella legge di stabilità per il 2014 (l. 147/2013, art. 1, comma 369), ove si stabilisce che «*per favorire la ricostruzione, riqualificazione e rifunzionalizzazione dei centri storici e dei centri urbani che hanno subito danni gravi al patrimonio edilizio pubblico e privato, ai beni culturali e alle infrastrutture*», i Comuni colpiti devono predisporre appositi piani organici, i quali dovranno essere «*finalizzati al ripristino delle condizioni di vita, alla ripresa delle attività economiche e alla riduzione della vulnerabilità edilizia e urbana*».

Il legislatore recente a più livelli ha avvertito, cioè, la necessità di trasferire i concetti acquisiti per le nuove edificazioni anche al patrimonio edilizio esistente, come l'impiego di materiali edili eco-compatibili o il ricorso a fonti

¹⁴ F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giustamm.*, 2015.

¹⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; P. MANTINI, *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2013, 3, p. 141.

energetiche rinnovabili¹⁶. Muovendo da questa prospettiva, le previsioni normative vanno nella direzione di incentivare una maggiore qualità edilizia e architettonica, oltre a standard innovativi in campo energetico, tecnico e ambientale. In tal modo, per via mediata, si intende disincentivare iniziative edilizie che abbiano costi diretti e indiretti per l'ambiente, come accade per il consumo di nuovo suolo¹⁷.

Dall'analisi condotta sembra che la prospettiva in cui il legislatore si pone sia quella volta a governare il territorio con strumenti edilizi in grado di frenare le nuove costruzioni, incentivando la rigenerazione del patrimonio edilizio inadeguato, anche attraverso lo snellimento delle procedure amministrative e strumenti premiali¹⁸.

La dottrina ha osservato che il legislatore ha confidato nel fatto che la componente fisica ed edilizia degli interventi di rigenerazione riuscisse ad innescare un positivo effetto moltiplicatore, talvolta finendo per sovrapporre riqualificazione e rigenerazione¹⁹. In sostanza, è stato privilegiato un tipo di intervento a carattere puntuale, spesso privo di una visione strategica e non finalizzato specificamente alla rigenerazione.

A ciò si aggiunga la considerazione per cui se pure è stata avvertita la crescente necessità di proteggere l'ambiente, di ridurre il consumo di suolo e di promuovere il risparmio energetico, tuttavia queste esigenze sono nate in un contesto in cui è stata altrettanto forte la richiesta di interventi per il rilancio dell'economia del paese. Per cui, le esigenze di sviluppo urbano sostenibile

¹⁶ Sul punto si vedano le considerazioni svolte nel documento AUDIS (Associazione aree urbane dismesse), *Linee d'azione per la rigenerazione urbana* e il documento *Carta Audis della rigenerazione urbana* (2008), entrambi in www.audis.it. Si veda anche il documento del Consiglio Nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori "Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile".

¹⁷ P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit.

¹⁸ In tale direzione sembrano muovere le previsioni del d.l. 4 giugno 2013, n. 63 (convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2013, n. 90), di recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, il cui articolo 14 prevede meccanismi incentivanti gli interventi di efficienza energetica. L'impostazione è confermata anche dalla previsione di cui all'art. 10, comma 1 del d.l. 34 del 2019, che ha ampliato le ipotesi originariamente previste o ne ha prorogato la durata.

¹⁹ In questo senso A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 14; P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, XXVIII Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Salerno, 2013; E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Urban@it*, 2017, p. 1; T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. Fontanari, G. Piperata, (a cura di), *Agenda re-cycle*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 62 ss.; E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio, F. Gigliani, (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 151 ss.

hanno finito per essere inglobate in quelle a carattere economico²⁰. Il legislatore ha quindi finito per affrontare il tema della rigenerazione all'interno di iniziative collegate al rilancio dell'economia, anche facendo ricorso a misure tipicamente edilizie. Si pensi, in tal senso, a quanto previsto dalla legge di bilancio 2018 in tema di incentivi per la sistemazione a verde di aree scoperte private²¹.

Tale nuova impostazione deve altresì essere inserita nel più ampio dibattito circa l'evoluzione dell'approccio al governo del territorio²², visto che l'attività dei privati nel mercato edilizio, soprattutto con riferimento ai centri storici, può giocare un ruolo di primo piano sia al fine della conservazione e rigenerazione del tessuto urbano, sia al fine di riattivare il processo economico²³. Infatti, nell'impostazione attuale, gli investimenti privati sono visti come uno dei modi per rigenerare l'esistente attraverso la riqualificazione materiale del patrimonio edilizio e attraverso lo sviluppo socio-economico e ambientale che ne consegue. Nei recenti interventi in materia edilizia, di conseguenza, la semplificazione risulta funzionale ad incentivare singoli strumenti di intervento sul patrimonio esistente.

²⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana, cit., ibidem*.

Per quanto riguarda le categorie degli interventi edilizi, si distingue tra manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, conservazione, ristrutturazione, nuova costruzione (art. 3, t.u.e.); in quasi tutti i casi, per ogni categoria di intervento viene individuata una *sub* specie: "leggera" (o semplice) e "pesante". Ogni fattispecie si caratterizza per la presenza di parametri specifici, previsti dal legislatore e chiariti dalla giurisprudenza (*ex multis* Cons. St., 12 novembre 2015, n. 5184, Cons. St., 6 giugno 2016, n. 2395). Si può parlare di ristrutturazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, *lett. f)* t.u.e. se è avvenuta una modifica della distribuzione delle superfici interne e dei volumi o se risulta rinnovata l'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile; è necessario, inoltre, distinguere la ristrutturazione edilizia dalla ristrutturazione urbanistica. Gli altri interventi, come la manutenzione straordinaria o il restauro e risanamento conservativo, di cui all'art. 3, comma 1, *lett. a), b), c)* t.u.e., presuppongono la realizzazione di opere che non modificano gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio e lasciano inalterata l'identità, la struttura e la fisionomia dello stesso (*ex plurimis* Cons. St., 5 settembre 2014, n. 4523).

²¹ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, commi 11-15.

²² Per approfondimenti sul punto, E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica, cit.*, pp. 5 ss. Per l'evoluzione verso un'urbanistica consensuale, P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, Parte I, Cap. 3; per l'evoluzione verso un'urbanistica solidale, P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, pp. 110 ss.

²³ Cfr. F. TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in P. Stella richter (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 216, il quale afferma che «riqualificare l'esistente significa [...] "muovere l'economia" dal momento che si rimettono in circolazione risorse già in qualche misura "esaurite" (*rectius: utilizzate*); in secondo luogo, perché in un'ottica votata al ridimensionamento ed alla razionalizzazione dell'uso dei territori, il recupero delle zone degradate e/o di beni non utili, rende più vivibili zone e quartieri delle città».

I decreti attuativi della riforma amministrativa che più hanno inciso sull'attività edilizia infatti si pongono come principale obiettivo la semplificazione, in funzione di incentivo verso gli operatori economici. Le novelle legislative – in un certo senso – hanno inteso ampliare lo strumento della s.c.i.a., “liberando” i privati dall'amministrazione²⁴. Ossia, la nuova disciplina intende rendere l'attività amministrativa il più possibile funzionale al bilanciamento tra i diversi interessi del governo del territorio, da una parte, e del libero svolgimento dell'attività economica, dall'altra.

Il *favor* per il riuso del patrimonio edilizio si coglie pure considerando l'estensione della ristrutturazione nella nuova formulazione dell'art. 3, comma 1, lett. d) t.u.e. Innanzitutto, è possibile notare l'ampliamento della possibilità di procedere al recupero degli immobili “ordinari” attraverso l'estensione della nozione fino ad includere la demolizione e ricostruzione dell'edificio. Superando i due limiti precedenti, ossia quello della esistenza fisica del manufatto e della stretta correlazione temporale tra demolizione e recupero, che ne facevano un *unicum* sotto il profilo temporale, la norma oggi consente la ricostruzione di un manufatto crollato o demolito anche da tempo, purché sia possibile documentarne la precedente consistenza²⁵. Nell'ipotesi in cui il recupero sia preordinato a migliorare le qualità dell'edificio sotto il profilo energetico, sismico, di eliminazione delle barriere architettoniche etc., l'intervento addirittura può essere riconosciuto “di interesse pubblico”, con la possibilità di usufruire di una serie di incentivi sia premiali che procedurali, come il ricorso all'istituto del permesso di costruire in deroga (art. 14, comma 1-bis), fino ad ora riservato a interventi a connotazione pubblica e volti a soddisfare interessi superindividuali (comma 1).

Al medesimo intento risponde l'art. 1 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 27 marzo 2012, n. 27 (“Cresci Italia”), il quale non solo ha abrogato tutte quelle disposizioni che prevedono «*limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nullaosta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione*», ma anche «*le disposi-*

²⁴ I d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e 25 novembre 2016, n. 222, emanati in attuazione degli artt. 4 e 5, legge 124/2015 si occupano rispettivamente di riformare il regime della s.c.i.a. e di disciplinare le attività esercitabili dal privato in materia di commercio, edilizia e ambiente. Ad essi va aggiunto il d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194, parimenti emanato in attuazione dell'art. 4, per la semplificazione e l'accelerazione nella realizzazione degli interventi rilevanti per lo sviluppo nazionale. Per un commento si veda E. BOSCOLO, *La SCLIA dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in A. Angeletti, M. Protto (a cura di), *Le novità della riforma Madia*, in *Giur. It.*, 2016, 12, pp. 2799 ss.

²⁵ Modifiche operate dal D.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, art. 1 comma 1, lett. a) e dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, art. 30 comma 1 lett. a), convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013.

zioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate».

Tali interventi si pongono poi in sintonia con il concetto di economia circolare, che inizia a diffondersi nel nostro ordinamento grazie all'impulso dell'Unione europea²⁶. Siccome il modello di crescita fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo, è diventato inaccettabile, secondo l'Agenda per l'efficienza delle risorse stabilita con la strategia Europa 2020, occorre orientarsi verso un sistema in cui i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore. In questo senso si potrebbe pensare al riuso del territorio come un'applicazione di questi principi²⁷.

3. La rigenerazione nel Testo Unico dell'Edilizia

Come noto, il legislatore regionale si è occupato di rigenerazione nell'ambito della potestà legislativa in materia di governo del territorio²⁸. Il legislatore statale, invece, si è mosso attraverso le ampie disposizioni in materia economica, con ciò confermando la tendenza ad occuparsi degli aspetti economici unitamente a quelli ambientali, con un approccio integrato.

Nell'ordinamento statale si possono richiamare alcune previsioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico Edilizia; d'ora in poi, t.u.e.) che confermano l'impostazione della rigenerazione come una delle possibili forme di intervento sul patrimonio edilizio esistente in un'ottica di sostenibilità. La richiamata impostazione sembra emergere dall'art. 5 comma 9 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 ("Decreto Sviluppo", convertito con l. 12 luglio 2011, n. 106) che è nato con l'intento di «liberalizzare le costruzioni private» e finalizzato ad introdurre disposizioni «per la riqualificazione incentivata delle aree urbane» prevedendo altresì un termine fisso per eventuali normative regionali che volessero regolamentare le misure destinate a riqualificare le aree urbane degradate in quanto «caratteriz-

²⁶ COM (2014)398 del 02/07/2014, Comunicazione della Commissione europea, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, ove si afferma che occorre arrestare lo sviluppo economico avvenuto all'insegna dello spreco.

²⁷ P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, 3, p. 249.

²⁸ Per gli approfondimenti sulla legislazione regionale si veda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 63 ss.

zate da funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare», anche con interventi di demolizione e ricostruzione. A tal fine, gli incentivi prevedono misure premiali (riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente), la possibilità di delocalizzare le volumetrie in aree diverse; l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli edifici esistenti.

In questa accezione, dunque, il termine rigenerazione assume la valenza di strumento di pianificazione e gestione del territorio e del patrimonio edilizio esistente pertanto, gli interventi di demolizione e ricostruzione diventano incentivi per tali azioni. In tal senso la giurisprudenza ha stabilito che la normativa «prevede espressamente l'obiettivo di riqualificare le aree urbane degradate ed esclusivamente all'attuazione di tale scopo risultano connessi i premi di volumetria e/o di superficie previsti» (T.a.r. Potenza, 21 giugno 2013, n. 366). Non ogni intervento può dunque beneficiare delle misure incentivanti, tant'è che il successivo comma 10 chiarisce che gli interventi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree soggette ad inedificabilità assoluta.

Da quanto detto sembra che gli interventi rientranti nelle finalità del comma 9 assumano di per sé un rilievo pubblicistico dal momento che permettono di razionalizzare e riqualificare aree degradate. Tuttavia, la giurisprudenza ha chiarito che l'interesse del privato ad attuare un intervento costruttivo assume un rilievo pubblicistico nella misura in cui consente di razionalizzare e di riqualificare le aree urbane degradate, con l'unico limite che si tratti di destinazioni tra loro compatibili e complementari (T.a.r. Torino, 18 settembre 2018, n. 1028), e pur rimanendo fermo che la valutazione circa la rispondenza dell'intervento costruttivo privato alle finalità di interesse pubblico compete al Consiglio comunale (T.a.r. Piemonte, 29 gennaio 2016, n. 91)²⁹.

La flessibilità degli strumenti edilizi è necessaria per consentire di far fronte in maniera efficace alla episodica e puntiforme convergenza sul territorio degli interessi diversificati, evitando che per attuare interventi edificatori di recupero si debba attendere la modifica del piano regolatore. In questa direzione va il decreto "Sblocca-Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), che mette in relazione l'attività edilizia con lo sviluppo sostenibile. La disposizione contiene un insieme di previsioni di sempli-

²⁹ Critico nei confronti della modifica operata dal decreto Sblocca-Italia è P. MANTINI, *Luci e ombre della semplificazione edilizia nella legge Sblocca-Italia*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, 6, Suppl. f., p. 83, secondo il quale la previsione di una delibera del Consiglio comunale anche per la ristrutturazione edilizia costituisce un ingiustificato ed illogico aggravamento procedurale, soprattutto se si considera che questo tipo di interventi è tra i più diffusi e rilevanti sotto il profilo del riuso urbano.

ficazione, incentivanti il recupero del patrimonio edilizio esistente – dal punto di vista sia economico che procedurale – e la riduzione del consumo del suolo³⁰.

L'art. 17 prevede una serie di modificazioni al t.u.e. al fine, tra gli altri, «di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo». La strategia di fondo, dunque, è quella di incentivare gli interventi sull'esistente rendendoli più semplificati, in una prospettiva anticrisi che cerca di coniugare l'aspetto economico con quello ecologico³¹. In altri termini, mediante la riduzione degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese si cerca di promuovere uno sviluppo urbanistico sostenibile. Le misure previste si dividono in due principali categorie; una prima categoria è relativa ai costi amministrativi per la realizzazione degli interventi di rigenerazione edilizia, mentre una seconda è data dalle misure di semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie.

Sono stati poi introdotti nuovi criteri di determinazione dei contributi comunali relativi agli oneri di urbanizzazione. La modifica normativa ha interessato, in particolare, l'art. 16 t.u.e., all'interno del cui comma 4 è stata inserita la lett. d-bis ad opera del d.l. 133/2014. La previsione consente al consiglio comunale di differenziare fra gli interventi, in modo da favorire le ristrutturazioni edilizie nelle aree a maggiore densità del costruito rispetto alle nuove costruzioni. La disposizione è riassuntiva della *ratio* di fondo delle innovazioni riferite al tema dei contributi costruttivi e deve essere letta insieme alla successiva lettera d-ter, che disciplina il contributo straordinario (versamento finanziario a favore dell'amministrazione) quale corrispettivo per le valorizzazioni urbanistiche, premiando gli interventi rigenerativi. La disposizione, inoltre, deve essere letta congiuntamente al comma 10, il quale prevede che nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione debba essere determinato in relazione al costo degli interventi stessi e, al fine di incentivare il recupero del patrimonio, per gli interventi di ristrutturazione edilizia ai comuni è concessa la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni.

³⁰ E. BOSCOLO, *Commento all'art. 6*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 140 ss. In senso critico verso il metodo legislativo utilizzato, quello della deroga ad istituti già esistenti e dotati di un proprio equilibrio giuridico, M. BRAY, *Sblocca-regole*, in Aa.Vv., *Rottama Italia*, Milano, Altraeconomia, 2015.

³¹ Cfr. E. BOSCOLO, *Commento all'art. 6*, cit., p. 140, il quale afferma che alla «determinante economica si aggiunge dunque quella ecologica e questa, al di là delle previsioni di dettaglio, è sicuramente la novità, indicativa di un approccio non più esclusivamente anticongiunturale ed attento solamente alle ragioni dell'economia».

Il medesimo principio trova applicazione anche nelle modifiche introdotte nell'art. 17 del t.u.e., il quale prevede la possibilità di riduzione della componente relativa al costo di costruzione per favorire gli interventi di densificazione edilizia, di ristrutturazione, recupero o riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, rispetto a quelli di nuova costruzione (comma 4-bis). Al contrario, la nuova formulazione sottopone al pagamento del costo di costruzione gli interventi di manutenzione straordinaria, ove comportanti aumento del carico urbanistico e della superficie calpestabile, che in precedenza vi erano esenti.

Come detto, con il decreto "Sblocca-Italia" il legislatore ha introdotto una serie di misure per la semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie, che sono centrali per la definizione del rapporto tra rigenerazione ed attività edilizia. Si fa riferimento a quegli strumenti che permettono di superare le previsioni urbanistiche pregresse, ritenute non più compatibili con le esigenze di rigenerazione. Nello specifico si tratta dell'articolo 3-bis (interventi di conservazione); dell'articolo 10, (permesso di costruire); dell'articolo 14 comma 1-bis, (permesso di costruire in deroga) e dell'articolo 28-bis, (permesso di costruire convenzionato).

Nell'art. 3-bis t.u.e. assume particolare rilevanza l'intervento di conservazione, praticabile laddove lo strumento urbanistico abbia individuato edifici esistenti incompatibili con gli indirizzi strategici della pianificazione ed abbia prefigurato politiche attive rispetto ad oggetti edilizi incongrui da sostituire. In generale, deve trattarsi di manufatti la cui presenza determini delle rilevanti criticità territoriali o impedisca il perseguimento delle azioni definite dal piano urbanistico. In questi casi, in alternativa all'espropriazione, il Comune può favorire forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta³².

La disposizione si occupa di un aspetto attuativo di dettaglio, tralasciando la cornice di riferimento e, pur essendo rubricata "interventi di conservazione", è inserita nel Capo V del decreto intitolato "misure di rilancio per l'edilizia", che si propongono di promuovere la crescita del paese attraverso un incremento di tale attività. Essa, quindi, dimostra la volontà del legislatore di legare gli aspetti della pianificazione, della compensazione e della riqualificazio-

³² E. BOSCOLO, *Commento all'art. 6, cit.*. Sulla legittimità costituzionale della norma si veda Corte Cost. 5 aprile 2016, n. 67, che la ha ricondotta al sistema della perequazione urbanistica, «*intesa a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il consumo di suolo.*».

ne. Tuttavia la dottrina si è mostrata critica in quanto il “conservare” attraverso interventi di carattere attivo necessita di una legislazione precisa e dettagliata. In caso contrario vi è il rischio di trasformare gli intenti di tutela del territorio in interventi dai margini poco chiari, poiché «non si prevede se e in che limiti le compensazioni possano derogare alle disposizioni di piano, né si precisa in cosa possano consistere»³³.

Il legislatore ha anche introdotto dei limiti, prevedendo che le attribuzioni compensative non potranno comunque generare aumenti della superficie coperta. I proprietari possono eseguire su tali fabbricati unicamente interventi di matrice conservativa, mentre la demolizione e ricostruzione può essere operata solo per obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico o igienico-sanitario, in quanto in tal modo si finirebbe per consolidare la presenza del manufatto, allontanando la prospettiva di decostruzione.

Tra le norme sintomatiche della volontà del legislatore di favorire la rigenerazione sostenibile possiamo inserire anche l'art. 10, comma 1, lett. c) t.u.e. il quale, nella sua ultima versione, prevede che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, e sono subordinati a permesso di costruire, quelli capaci di portare «ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli»³⁴. Il “Decreto del Fare” (d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98) ha operato una prima modifica all'art. 10 t.u.e. con l'art. 30, dedicato alla semplificazione edilizia, prevedendo una sostanziale modifica degli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire³⁵. In deroga alla versione precedente, si ammette la s.c.i.a. anche per

³³ P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit., pp. 592 ss.

³⁴ T. BONETTI, *Il “riciclo” del tessuto edilizio esistente nell'ordinamento italiano. Spunti ricostruttivi*, in T. Bonetti, N. Marzot, M. Roversi Monaco (a cura di), *Frammenti per un codice del riciclo urbano*, Roma, Aracne, 2016, pp. 11 ss.

³⁵ Il permesso di costruire è necessario per gli interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti. Limitatamente agli immobili compresi nei centri storici, è necessario il permesso di costruire per quegli interventi che comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché per gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili vincolati.

gli interventi di ristrutturazione edilizia che prevedano una modifica della sagoma dell'edificio³⁶.

Dalla disciplina sono esclusi gli immobili sottoposti a vincolo, per i quali è necessario il mantenimento della sagoma originale ai fini dell'accesso al regime semplificato. Parimenti, è esclusa la possibilità di ricostruire edifici o porzioni dei medesimi di cui non sia possibile ricostruire la preesistente consistenza. Il decreto "Sblocca-Italia" con l'art. 17 è intervenuto includendo nella ristrutturazione edilizia gli interventi di modifica della volumetria complessiva, ampliando ulteriormente tale nozione. Nell'ottica di sostenibilità, dunque, il *favor* per il recupero edilizio si spinge fino al punto di qualificare gli interventi di ristrutturazione come di "interesse pubblico" ed a rendere residuale la possibilità di realizzare nuove edificazioni sui suoli non ancora urbanizzati³⁷.

Il legislatore, in definitiva, è intervenuto sul t.u.e. per coordinarlo meglio con gli obiettivi di semplificazione e certezza del diritto perseguiti con la riforma amministrativa e lo ha fatto, in particolare, prevedendo espressamente la compatibilità tra gli interventi di riqualificazione e restauro conservativo, in regime di s.c.i.a., e il mutamento della destinazione d'uso, ammettendoli implicitamente anche nella Zona A)³⁸.

Nella medesima ottica incentivante deve essere letto l'ampliamento delle ipotesi di permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso, di cui all'art. 14 t.u.e.³⁹. Il comma 1-bis ammette la richiesta di permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso per gli interventi di ristrutturazione edilizia, anche

³⁶ Il sistema dei titoli edilizi è disciplinato dagli artt. 6, 6 bis, 10 e 22 del t.u.e.. Tra le novità introdotte dall'ultima riforma del settore edilizio, operata dalla legge 214/2015 vi è stata quella di ridurre il numero dei modi di relazione tra il privato proprietario e l'amministrazione, eliminando la d.i.a. (Dichiarazione di inizio attività), la Super-d.i.a. e la c.i.l. (Comunicazione di inizio lavori). Il sistema attualmente vigente a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 222/2016, individua cinque procedure edilizie principali, a cui corrispondono i relativi titoli abilitativi: attività edilizia libera, senza necessità di adempimenti (nessun titolo abilitativo); attività edilizia libera subordinata a c.i.l.a. (comunicazione di inizio lavori asseverata); attività sottoposta a s.c.i.a. (segnalazione certificata di inizio attività); attività sottoposta a s.c.i.a. in alternativa al permesso di costruire; attività sottoposta a permesso di costruire. Per approfondimenti cfr. E. BOSCOLO, *Decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, 6, p. 601.

³⁷ F. GUALANDI, *Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Lex Italia*, 2014, p. 4.

³⁸ Secondo D.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 2, comma 1, *lett. a)*, rientrerebbero nella zona A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.

³⁹ Per un commento alla norma si rimanda a A. CASSATELLA, *Il permesso in deroga: caratteri e disciplina (art. 14 DPR 6.6.2001, n. 380)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET, 2013, p. 1222.

attuati in aree industriali dismesse. Il permesso può essere concesso a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione. Originariamente l'ambito di applicazione era circoscritto a edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, mentre il legislatore del 2014 lo ha esteso agli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, previa attestazione dell'interesse pubblico da parte del consiglio comunale. In tal modo si realizza in via eccezionale un intervento in deroga alle prescrizioni del Piano Regolatore, in alternativa ad una variante o ad una nuova previsione.

Vi è una differenza tra la formulazione del comma 1 e del comma 1-bis in quanto, mentre nel primo caso l'interesse pubblico attiene all'edificio o all'impianto in relazione al quale si vuole operare la deroga, nel comma 1-bis l'interesse pubblico è relativo all'intervento di ristrutturazione edilizia in sé, a prescindere dalla natura pubblica o privata del bene su cui viene attuato. In sostanza, ciò che rileva negli interventi in deroga sembra essere la soddisfazione dell'interesse della collettività. Muovendo dalla premessa per cui la rigenerazione e la riqualificazione dell'esistente sono "di interesse pubblico", si consente l'accesso al permesso di costruire in deroga, che è un istituto in grado dare significativa flessibilità e ampi margini di manovra all'intervento stesso.

Inoltre, si è ritenuto il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali un atto di micro-pianificazione e, di conseguenza, si è affermato che ampliarne le ipotesi applicative significa ampliare le possibilità per il cittadino di contribuire al governo del territorio, permettendo la sua partecipazione attiva alle decisioni di trasformazione mediante la definizione dell'interesse pubblico da perseguire in concreto⁴⁰. A tal proposito, il rilascio del permesso in deroga sarebbe da ammettere solo se la zona interessata dall'intervento abbia le caratteristiche di un'area urbana degradata e soddisfi l'interesse pubblico tipizzato, ovvero quello alla riqualificazione di tali aree⁴¹.

Il decreto "Sblocca-Italia", infine, ha introdotto una nuova disciplina relativa al mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante. L'art. 23-ter t.u.e. consente sempre il mutamento della destinazione d'uso all'interno di

⁴⁰ P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Riv. Giur. Ed., cit.*

⁴¹ Cons. St., 11 novembre 2014, n. 1767. I giudici hanno ulteriormente chiarito che si deve trattare di un intervento edilizio circoscritto e predeterminato, che lasci inalterato l'assetto urbanistico della zona in cui lo stesso è ricompreso (T.a.r. Salerno, 9 novembre 2011, n. 1803). Inoltre, al provvedimento è stata attribuita natura discrezionale, in quanto emanato all'esito di una comparazione dell'interesse alla realizzazione (o al mantenimento dell'edificio) con ulteriori interessi pubblici, tra cui quelli paesistici e ambientali (T.a.r. Catanzaro, 11 settembre 2011 n. 375)

una delle quattro categorie funzionali elencate dallo stesso articolo, salvo preclusioni da parte delle leggi regionali o degli strumenti urbanistici generali. Dalla norma emerge, in definitiva, una forte accentuazione della deregolamentazione in senso incentivante le operazioni di ristrutturazione edilizia⁴².

Da ultimo, l'articolo 5 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 ("Sblocca cantieri") – convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 – è intervenuto sull'art. 2-bis t.u.e., modificando il comma 1 e introducendo i commi 1-bis e 1-ter, al dichiarato fine di favorire la rigenerazione urbana. Ossia, le previsioni del t.u.e. vengono funzionalizzate alla realizzazione di un assetto complessivo e unitario del territorio urbano, anche mediante la definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati.

A ben vedere cioè, con questa modifica la disposizione viene espressamente finalizzata (tra l'altro) a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, ovvero caratterizzate da funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti. Per cui, sembra che nella visione del recente legislatore gli interventi di demolizione e ricostruzione debbano essere uno strumento dello sviluppo urbano sostenibile da attuarsi, tra l'altro, mediante la rilocalizzazione di edifici per favorire la densificazione urbana.

4. Conclusioni

Le recenti trasformazioni hanno la materia del governo del territorio il punto di intersezione, e talora di sovrapposizione, di varie discipline, al punto da includere anche la tutela di valori quali il paesaggio, l'ambiente e la salute. Una lettura del territorio che parta dalla città pubblica, specialmente dalla carenza di servizi e spazi pubblici, permette di non ragionare più solo in funzione della vocazione edificatoria dei suoli, ma di favorire, da un lato, una "ricostruzione del costruito" degradato o obsoleto e, dall'altro, di rendere compartecipi di tale scelte i privati destinatari delle prescrizioni urbanistiche⁴³.

Vista in un'ottica di sostenibilità, quindi, la disciplina edilizia deve essere intesa anche come un complesso di prescrizioni volte a realizzare finalità di sviluppo economico e sociale della comunità locale, attraverso una pluralità di

⁴² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 128 ss.

⁴³ In proposito si è parlato di un'urbanistica consensuale e, in molti casi, solidale. Cioè attenta alle esigenze di riconvertire, riqualificare, rinnovare intere parti di città piuttosto che orientata a favorire nuove urbanizzazioni. Cfr. P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, Astrid, 2017; ID., *Le modifiche al testo unico dell'edilizia dopo la l.164/2014 tra semplificazione edilizia e deroghe alla disciplina urbanistica dello strumento urbanistico generale*, in *Giustamm*, 2015.

obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione⁴⁴. Si è affermato, infatti, che poiché esiste un rapporto inscindibile tra territorio, attività economiche ed esigenze della popolazione, il governo del territorio deve essere orientato non solo e non tanto a finalità conservative ma, altresì, a obiettivi di sviluppo civile e sociale⁴⁵. Di questo avviso è anche quella giurisprudenza secondo cui la normativa edilizia sarebbe anche volta alla realizzazione “contemperata” di una pluralità di interessi pubblici, aventi fondamento nella Costituzione⁴⁶.

La rigenerazione, dunque, sembra essere la risposta alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano per ciò che all’incrementare della qualità della città diminuiscono gli indicatori del disagio sociale⁴⁷. Agli interventi di rigenerazione sostenibile sarebbe dunque da riconoscere un carattere strategico, nel senso che essi che devono superare la contingenza di linee di finanziamento singole e isolate per divenire strumento ordinario della pianificazione territoriale. E, di conseguenza, assumere un valore funzionale al conseguimento di altri obiettivi.

Ciononostante, l’esigenza di valorizzare l’esistente è lasciata soprattutto all’iniziativa privata. Le previsioni normative identificano cioè la tendenza a favorire il riuso attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, sia singoli che associati⁴⁸. In questo senso l’intervento privato contribuisce a realizzare interessi pubblici ulteriori, che trascendono la sfera edilizia ed urbanistica.

Tuttavia, non è dato sottacere la struttura puntiforme e il carattere episodico dei recenti interventi normativi in materia edilizia i quali sono stati concepiti al di fuori di una cornice generale, essendo mancato il loro inserimento nelle politiche pubbliche del territorio all’interno di un disegno organico, nonostante vi siano state proposte in tal senso⁴⁹. Il legislatore, quindi, pur avendo riconosciuto la centralità della rigenerazione sostenibile, sembra averne affidato

⁴⁴ P. URBANI, S. CIVITARESE, *Diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2017; F. GUALANDI, *Dallo “jus aedificandi” allo “jus restituendi”*, cit.

⁴⁵ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., pp. 244 ss.

⁴⁶ La giurisprudenza ha sottolineato che le norme hanno l’obiettivo «di introdurre misure volte a favorire lo sviluppo economico in una fase storica di particolare difficoltà per il Paese, prefigurano più ampi margini di azione per chi intenda provvedere all’attività edilizia, così da incoraggiarne l’esercizio» (T.a.r. Bologna, 24 luglio 2012 n. 518), in modo da «rilanciare l’attività edilizia in modo compatibile con gli obiettivi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione delle aree urbane degradate» (T.a.r. Torino, 28 novembre 2013, n. 1287).

⁴⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 110; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., pp. 244 ss.

⁴⁸ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioli, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 29 ss.

⁴⁹ Ci si riferisce alla proposta di legge A.C. 113 del 23 marzo 2018, che si pone lo scopo di dettare alcuni principi generali in materia di strumenti di pianificazione urbanistica, inclusa la rigenerazione.

le sorti principalmente all'attività edilizia favorendo iniziative isolate e agevolando meccanismi in deroga⁵⁰, attraverso una logica positiva, incentivale⁵¹.

Pur nella frammentarietà del quadro normativo di riferimento si possono trarre alcune considerazioni circa il regime giuridico relativo ai processi di rigenerazione urbana sostenibile. In primo luogo, si è notato che le misure poste in essere ricorrono a molti degli strumenti già presenti nell'ordinamento (permesso di costruire, s.c.i.a. etc.)⁵², mentre a cambiare è lo scopo a cui essi sono ispirati, che ora include la sostenibilità energetica e ambientale⁵³. In altri termini, se l'essenza della rigenerazione risiede in un'azione complessa e progressiva volta a realizzare forme di trasformazione e/o ridefinizione, anche funzionale, dei contorni del tessuto edilizio esistente, allora, come conseguenza, l'opzione teleologica è identificabile soprattutto nella circostanza per cui la dimensione edilizia esistente è valorizzata come supporto materiale, strumentale alla progettazione e realizzazione di manufatti rispondenti ai canoni della sostenibilità energetica ed ambientale, sia dal punto di vista strutturale, che da quello funzionale.

La seconda considerazione concerne la disciplina giuridica applicabile. Gli interventi di rigenerazione nella pratica si conformano ai principi, alle regole e alle prescrizioni a cui soggiacciono le altre categorie di intervento. Sebbene le finalità perseguite attraverso gli interventi di riuso, riqualificazione, ristrutturazione e rigenerazione trovino un presupposto comune nell'esigenza di razionalizzare l'uso del suolo e degli edifici, tuttavia la rigenerazione si differenzia da essi e dovrebbe esserlo, oltre che negli obiettivi e nelle finalità, anche negli strumenti attraverso cui viene realizzata. Ciò si riflette inevitabilmente sul regime relativo agli interventi ed ai processi di rigenerazione urbana che, come si è evidenziato, risulta frammentario e privo di coerenza.

Vi è stata, dunque, una scarsa lungimiranza del legislatore, per cui gli intenti rigenerativi sono perseguiti spesso mediante la formulazione di proposizioni normative in cui l'espressione "rigenerazione" è talvolta indicata quale principio ispiratore, talaltra come un obiettivo da raggiungere, altre volte ancora come un'azione da compiere in vista del perseguimento di interessi pubblici ulteriori. In ulteriori occasioni l'espressione "rigenerazione" viene utilizzata in-

⁵⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 183 ss.; T. BONETTI, *Il "riciclo" del tessuto edilizio esistente nell'ordinamento italiano. Spunti ricostruttivi*, in T. Bonetti, N. Marzot, M. Roversi Monaco, *Frammenti per un codice del riciclo urbano*, cit., pp. 11 ss.

⁵¹ Si tratta di quella stessa logica incentivante che Bobbio indicava con l'espressione «*sanzioni positive*». Cfr. N. BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 1970.

⁵² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., *ibidem*.

⁵³ P. MANTINI, *Luci e ombre della semplificazione edilizia nella legge Sblocca-Italia*, cit.

sieme a (o in luogo di) quelle di riqualificazione, riuso e recupero⁵⁴. Soprattutto in seguito alle modifiche normative del t.u.e. attuate dai decreti “anti-crisi”, gli strumenti edilizi preesistenti sono stati declinati a favore della rigenerazione, contribuendo per tale via a disegnare un ruolo nuovo per l’edilizia nei processi rigenerativi.

La terza considerazione riguarda il rapporto fra rigenerazione e norme sull’attività edilizia soprattutto all’indomani della loro semplificazione e liberalizzazione⁵⁵. Tale relazione non può essere letta in termini di contrapposizione, ciò in quanto la rigenerazione urbana ha bisogno anche di regole flessibili e semplici. Procedimenti troppo complessi hanno spesso costituito un ostacolo per la positiva intrapresa di azioni di recupero o riuso dell’esistente⁵⁶. Per cui, occorre ammettere una certa flessibilità delle regole sulle modalità di intervento, sulle destinazioni, sui contenuti del rapporto negoziale pubblico-privato, allo scopo di incentivare il recupero del patrimonio esistente.

Il panorama dei titoli abilitativi, risulta difatti notevolmente semplificato e riserva una posizione privilegiata per lo strumento della s.c.i.a., che comporta una dequotazione della discrezionalità amministrativa, a favore della centralità del dato normativo⁵⁷.

Le modifiche apportate al t.u.e. tuttavia non intendono diminuire il potere di controllo pubblico quanto, piuttosto, sottrarre oneri amministrativi al privato dal momento. Ciò che significa scoraggiare interventi di nuova costruzione, sottoposti al più oneroso permesso di costruire, incentivando gli interventi sul tessuto edilizio esistente e promuovendo così indirettamente la rigenerazione e il miglioramento del contesto urbano. E se la qualità dello spazio urbano si pone quale obiettivo primario, perché il suo incremento porta altresì ad una riduzione degli indicatori del disagio sociale, allora i meccanismi di semplificazione previsti dal legislatore rispondono ad esigenze di promozione della rigenerazione.

⁵⁴ T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell’ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. Fontanari, G. Piperata, *Agenda re-cycle*, cit., pp. 62 ss.

⁵⁵ In generale su tema si rimanda a E. BOSCOLO, *Decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, cit.

⁵⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 189.

⁵⁷ In questo senso E. GIARDINO, *L’individuazione, la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti. Il commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2017, 1, p.27.^[1]_{SEPT}