

Principi e politiche del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale

di Pierluigi Mantini

1. Una premessa sul governo del territorio tra Stato e Regioni

Per meglio sorreggere le considerazioni che seguono è forse utile una rapida (e necessariamente sommaria) sintesi.

Dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001, come noto, la materia urbanistica viene denominata “governo del territorio”, di cui l’urbanistica è parte (v. Corte cost. n. 3/2003) e diventa una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: allo Stato spetta l’emanazione di una legge sui principi fondamentali del governo del territorio, mai approvata, alle regioni spetta la piena autonomia legislativa in materia, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato .

Fino alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, l’ordinamento urbanistico italiano era dunque organico e unitario:

a) la legge nazionale definiva il sistema giuridico, il regime degli immobili, gli strumenti e le regole di pianificazione;

b) quindici leggi per le Regioni a Statuto ordinario costituivano un perfezionamento o un adattamento locale del quadro normativo nazionale (alcune fatte peraltro molto bene, come la L.r. 51/1975 della Lombardia o la l.r. 56/1977 del Piemonte “legge Astengo”);

c) sei leggi del tutto autonome per le 6 regioni /province a statuto speciale.

Dopo la riforma del titolo V nel 2001, l’ordinamento urbanistico italiano diventa “federale”:

· Professore di diritto amministrativo e di diritto urbanistico nel Politecnico di Milano.
Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

1) la riforma nazionale dei principi fondamentali del governo del territorio, pur approvata dalla Camera nel 2005, nel testo c.d. “Lupi-Mantini”, viene però in seguito abbandonata;

2) 21 leggi regionali del tutto autonome, una per ogni regione appena coerenti con l’ordinamento civilistico, proprietario e fiscale nazionale.

A metà degli anni Novanta si sviluppa, intanto, in specie per impulso dell’*Istituto nazionale di urbanistica* una proposta di riforma che prendendo atto della crisi dell’urbanistica di espansione basata su piani prescrittivi, vincoli, esproprio, rigido *zoning*, afferma alcuni nuovi punti essenziali:

1) il P.R.G. viene sostituito dal P.S.C. (Piano strutturale comunale) e, in seguito, dal P.G.T. (Piano di governo del territorio): a differenza del PRG questo strumento non è prescrittivo, non è vincolistico (se non per le grandi invarianti ambientali e infrastrutturali) ma solo programmatico, non è conformativo dei diritti edificatori; inoltre è uno strumento più semplice, essenziale e meno dettagliato del PRG;

2) il Piano operativo (P.O.) relativo alle trasformazioni urbanistiche prescrittivo, vincolistico e conformativo, ma di durata quinquennale, come quella dei vincoli;

3) tutti gli interventi sulla città esistente (ampliamento, ristrutturazione, recupero, sono disciplinati dal regolamento urbanistico ed edilizio (RUE);

4) l’area vasta (la provincia) è pianificata dal piano territoriale strutturale (PTS);

5) l’esproprio, per quanto ne rimane, viene sostituito dalla perequazione urbanistica, con cui si distribuiscono tra i proprietari i vantaggi dell’edificazione, che insieme alla compensazione urbanistica diventa la modalità ordinaria attuativa dei nuovi piani.

In sostanza, e con diverse sfumature, si registra un superamento degli antichi *idola* (vincoli, rigido *zoning*, *standard* quantitativi) in favore di *standard* reali (piani di servizi) e di una maggiore flessibilità nel riuso delle città.

Questo indirizzo riformatore, in assenza di una nuova legge statale, trova accoglimento presso alcuni legislatori regionali.

In particolare va ricordata la legge Regione Toscana n. 5 del 1995, poi aggiornata con la l.r. 1 del 2005; la legge Regione Basilicata n. 23 del 1997; la legge Regione Emilia Romagna n. 20 del 2000; la legge Regione Puglia n. 20 del 2001; la legge Regione Calabria n. 19 del 2002; la legge Regione Veneto n. 11 del 2004; la legge Regione Umbria n. 11 del 2005 integrata dalla legge n. 13 del 2009 per la disciplina dell'area vasta.

Vi è poi il modello relativamente autonomo ma mosso dalle stesse finalità della legge Regione Lombardia n. 12 del 2005 con successive integrazioni.

Alcune regioni, inoltre, hanno conservato l'impianto di tradizione, riferibile alla legge fondamentale n. 1150 del 1942 utilizzando però le nuove definizioni proposte dall'INU (vedi legge Regione Lazio n. 38 del 1999 e la legge Regione Campania n. 16 del 2004).

Tra le regioni che hanno mantenuto il modello "tradizionale" possono essere annoverate: la Regione Abruzzo con la l.r. n. 18/1983, la Sardegna con la l.r. n. 13/2008, la Sicilia con la l.r. 71/1978 (c'è una riforma in corso), la Liguria con la l.r. 36/1997 (in corso di riforma), la Valle d'Aosta con la l.r. 11/1998.

1.1. Un caotico "federalismo" urbanistico

L'assenza di una legge nazionale, almeno sulle "disposizioni generali e comuni della materia del governo del territorio" come ora recita la riforma costituzionale del titolo V all'esame del Parlamento, incide su beni e diritti sostanziali (regime delle proprietà, negoziazione e concorrenza, ambiente ed ecosistemi, ecc.) e impedisce un

coordinamento nell'esplosivo mosaico del federalismo urbanistico italiano. Basti considerare quanto segue:

a) il nuovo strumento di pianificazione locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi (PS, PSC, PUC, PUCG, PUG, PAT, PGT) in tredici regioni diverse;

b) sotto la stessa definizione vi sono, spesso, strumenti assai diversi, come nel caso della Campania, della Liguria, della Sardegna o della Provincia di Bolzano; lo stesso uso del termine "programmatico" in Emilia Romagna ha un significato mentre in Puglia significa l'opposto;

c) il piano operativo, in genere poco utilizzato poiché resiste il modello "di tradizione", viene definito nei modi più disparati (PO, POC, POT, PI) e quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del "modello duale" (PGT+ Piano operativo);

d) gli strumenti attuativi, pur essendo in prevalenza quelli della legge urbanistica fondamentale del 1942 assumono le denominazioni più inutilmente disparate: PAC, PAU, PRPC, PUOC, PUO, SA, SUA, PA, PUD);

e) persino i Piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto assumono diverse definizioni: PTCP, PTP, PPSCT, PUP, PTCM.

Il quadro attuale, confuso e caotico, da un lato si presenta come *impermeabile e resistente* alle innovazioni legislative regionali, in materia di rigenerazione urbana, semplificazione amministrativa, regime delle proprietà, perequazione, consumo del suolo, negoziazione urbanistica; dall'altro, evidenzia una *summa divisio*, una sostanziale dicotomia tra le regioni ancorate all'urbanistica di tradizione della legge 1150/1942 e le Regioni che hanno seguito il modello riformatore degli anni più recenti.

Nella tabella sintetica che segue vanno tenuti presenti gli aggiornamenti introdotti dalle seguenti leggi: l.r. Toscana n. 65 del 2014; l.r. Umbria n. 1 del 2015.

Regioni	LR	Piani Area Vasta	Piano Locale	Strumenti attuativi	Perequazio
Abruzzo [®]	18/83	PTR, PTCP*	PRG*	tradizionali (l. 1150/42)	no
Basilicata	23/99	PTP	PS°, RU*, PO°	tradizionali	si
Calabria	19/02	PTCP	PSC + POT° + REU*	PAU = tradizionali	si
Campania	16/04	PTCP (strutt. + progr.)	PUC*, REUC*	PUA = tradizionali	si (compart
Emilia – Romagna	20/00	PTP	PSC + PO* + RUE	PPE (pubblici e privati)	si
Friuli VG [®]	52/91	PTRP*, PTCP*	PRGC*	PRPC (pubblici e privati)	no
Lazio	38/99	PTPG*	PUCG*	PUOC, SA (tradizionali)	no
Liguria	36/97	PTCP	PUC*	PUO, PA (tradizionali)	no
Lombardia	12/05	PTCP	PGT (DP + PR* + PS*)	SA, PII	si + comp.
Marche [®]	34/92	PTCP*	PRG*	SUA (tradizionali)	no
Molise	<i>nessuna legge regionale mai approvata</i>				
Piemonte [®]	56/77	PTP*, PTO*	PRG*	SUA (tradizionali)	no
Puglia	20/01	PTCP	PUG (strutt. + progr.)	tradizionali	si
Sardegna	19/08	PTCP*, PTCM*	PUC*	tradizionali	no
Sicilia [®]	71/78	nessuno	PRG*	tradizionali	no
Toscana	1/05	PTCP	PSC, RU (trasf. + esist.)	tradizionali	si
Umbria	(11/05 +13/09)	PUST, PTCP	PRG (strutt. + operativo)	PA (pubblici e privati)	si + comp.
Valle d'Aosta	11/98	PTP + Progr. Operativi	PRG* (anche paesistico)	PUD (pubblici e privati)	no
Veneto	11/04	PTCP	PAT + PI*	tradizionali	si
PA Bolzano	13/97	PPSCT*	PUC* (vincoli 10 anni)	PA (pubblici e privati)	si, solo riqu
PA Trento	1/08	PUP*, PTCC (comunità)	PRG*	PA (pubblici e privati), PII	si + comp.

* strumento generale conformativo

° facoltativo

® riforma in corso

2. Il governo del territorio nella Costituzione e nella riforma costituzionale.

La riforma “della riforma” del titolo V della Costituzione, ora avviata verso la conclusione della seconda lettura del Parlamento, eliminando in sostanza la competenza concorrente, ha iscritto alla competenza esclusiva dello Stato le “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio” (art. 117, comma II, lett. u)). È invece affidata alla competenza delle regioni la materia “pianificazione del territorio regionale”.

Secondo alcuni commenti questo mutamento costituzionale lascerebbe in sostanza le cose come stanno; secondo altre opinioni, tra cui quella di chi scrive, la riforma contribuisce in modo essenziale all'individuazione dei principi generali, nazionali e unitari, delle materie che compongono la polisensa e ipertrofica nozione di governo del territorio. È chiaro però che gran parte della risposta dipenderà dal mantenimento in capo al Senato, formato da rappresentanti delle regioni, della competenza sulle materie legislative regionali. Si tratta di una scelta molto opinabile che rischia di determinare un effetto “federalista” più accentuato di quello che si intenderebbe correggere.

Al netto dall'esito dell'*iter* della riforma costituzionale, ogni valutazione non può prescindere da una ricostruzione, e da qualche considerazione critica, sull'attuale inquadramento costituzionale della materia “governo del territorio”.

Come noto, infatti, il governo del territorio ha sin qui rappresentato una delle più significative materie di legislazione concorrente, su cui la Corte è ripetutamente intervenuta.

Acquisito che il “nucleo duro” della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia¹, lo sforzo della giurisprudenza è stato quello di delimitare, all'interno e all'esterno, una

¹ *Cfr. ex plurimis*, Corte cost. n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché Corte cost. n. 303 e n. 362 del 2003.

materia molto ampia², anche alla luce del fatto che alcune materie limitrofe, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono espressamente previsti quali autonomi titoli di legittimazione legislativa.

Per quanto concerne il contenuto interno, la Corte ha ricavato dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia³.

Al tempo stesso, dalla giurisprudenza costituzionale è emerso chiaramente come il “governo del territorio” incontri anche numerosi limiti provenienti “dall'esterno”, ossia da altre materie con cui inevitabilmente finisce per intrecciarsi. Ciò, in quanto, l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell' “elemento funzionale”, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività⁴.

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell'ambiente, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l'energia, la protezione civile.

² Cfr. Corte cost. n. 307 del 2003 e n. 196 del 2004.

³ Cfr. Corte cost. n. 309/2011, n. 341 del 2010, n. 340 del 2009, n. 196 del 2004.

⁴ Cfr. Corte cost. n. 383 del 2005. Sul tema degli interessi pubblici nel governo del territorio, la letteratura è assai ampia, v. per tutti, CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.

2.1 La principale giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale, come noto, è intervenuta con importanti sentenze per risolvere i problemi interpretativi che si sono posti fin dall'inizio in ordine alla delimitazione della materia governo del territorio.

Già, all'indomani della riforma del 2001, la Corte ha messo in evidenza come la materia vada ben oltre l'urbanistica e l'edilizia, affermando che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività"⁵.

L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

Più in dettaglio, nel merito della giurisprudenza costituzionale, la Corte ha cercato di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, i principi fondamentali interni al governo del territorio, risolvendo caso per caso il problema della qualificazione normativa delle singole disposizioni come norme di principio.

È proprio questa inevitabile valutazione "casistica" che genera incertezza e anche contraddizioni che si diffondono "a valle, per li rami".

Secondo la giurisprudenza, sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali⁶.

⁵ *Cfr.* Corte cost. n. 307 del 2003.

⁶ Corte cost. n. 309/2011. L'intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro.

Sono qualificabili come principi anche: l'onerosità del titolo abilitativo⁷ la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica (cfr. Corte cost. n. 129 e n. 265 del 2006); la qualificazione delle infrastrutture di reti di comunicazioni elettroniche come opere di urbanizzazione primaria (Corte cost. n. 336 del 2005); il principio della distanza minima tra fabbricati fissata con legge statale, fatta salva la derogabilità in presenza di determinate condizioni riferibili all'assetto del territorio (Corte cost. n. 232 del 2005).

Oltre a ritagliare la materia dall'interno, per verificare il corretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione, la Corte ha evidenziato come la materia «governo del territorio» venga in considerazione in numerosi casi, anche incidentalmente, in quanto finisce con il connettersi con altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato o con altre materie di potestà concorrente.

Pertanto, la Corte ha respinto la pretesa, spesso avanzata dalle regioni, di utilizzare come autonomo parametro la competenza in tema di «governo del territorio», in relazione a tutte le attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale. Infatti, in tali casi, il parametro deve essere identificato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati⁸. Tali intrecci di competenze sono stati di volta in volta sciolti dalla Corte costituzionale, modellando ulteriormente i profili della materia in esame.

Pertanto, secondo la Corte, la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

⁷ Corte cost. n. 303 del 2003.

⁸ Corte cost. n. 383 del 2005.

In alcuni casi, la Corte ha valutato l'intreccio tra competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento alla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile⁹.

In più pronunce, la Corte ha affermato che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e la competenza concorrente in tema di governo del territorio¹⁰. Ciò comporta che «alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo»¹¹.

Un concorso di competenze tra governo del territorio e determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, viene ravvisato nella disciplina in tema di segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia, che, secondo la Corte, rientra nel «governo del territorio». Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali, è vero del pari che nel caso di specie il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto

⁹ Corte cost. n. 114 del 2012.

¹⁰ Corte cost. n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005.

¹¹ Corte cost. n. 196 del 2004.

speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta¹²

Ma già su questo punto si può notare che questa giurisprudenza è messa in difficoltà dalla più recente legislazione poiché la c.d. Super-d.i.a. resta di competenza del legislatore regionale e così pure la disciplina del mutamento di destinazione d'uso, nella novella della legge 164/2014.

Analogo intreccio di competenze viene ravvisato nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, rispetto alla quale la Corte chiarisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate¹³.

Un ulteriore limite esterno al governo del territorio deriva dalla materia della sicurezza di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. h). Ciò in quanto, se nel governo del territorio rientrano gli usi ammissibili del territorio e la localizzazione di impianti o attività, ne restano esclusi i profili legati alla

¹² Corte cost. n. 203 del 2012.

¹³ Corte cost. n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006.

sicurezza degli edifici. Per la Corte, la disciplina degli impianti relativi agli edifici, quale che ne sia la destinazione d'uso, involge l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, in modo che sia assicurato l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose. In quest'ambito è coinvolta, non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio¹⁴.

Numerosi risultano anche gli esempi di intreccio con la materia relativa alla tutela dell'ambiente, che attraversa, con la sua vocazione finalistica, una pluralità di competenze regionali, tra cui il governo del territorio assume un particolare rilievo. Ciò in quanto il territorio, quale componente dell'ambiente, è oggetto di disciplina di entrambe le attribuzioni di potestà legislativa.

Così, in materia di attività a rischio di incidente rilevante, la Corte ha riconosciuto la competenza della tutela ambientale, a cui si collega l'interesse del governo del territorio, inteso come disciplina degli adempimenti necessari per l'edificazione e la localizzazione degli stabilimenti in cui si svolgono le attività ad alto rischio¹⁵.

In materia di gestione dei rifiuti radioattivi, alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, si affianca, su di un piano di concorrenza, la competenza in materie di governo del territorio, per quanto concerne la localizzazione degli impianti. Si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla «specifica localizzazione e alla realizzazione» delle opere¹⁶.

In altre sentenze, la Corte ha posto in evidenza come talune discipline si

¹⁴ Corte cost. n. 21 del 2010.

¹⁵ Corte cost. n. 407 del 2002 e n. 248 del 2009.

¹⁶ Corte cost. n. 33 del 2011.

pongano al crocevia tra *governo del territorio* e diversi titoli competenziali, tutti di tipo concorrente.

Le competenze più frequentemente evocate, nel loro operare congiunto, sono la tutela della salute ed il «governo del territorio»¹⁷. Rientrano in tali ipotesi, in particolare gli investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria¹⁸. È stata inoltre messa in evidenza la sussistenza di una connessione della materia in esame con quella relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, soprattutto sotto il profilo della localizzazione degli impianti energetici. In questo filone di pronunce, il conflitto di competenze è stato risolto di volta in volta mediante il criterio di prevalenza dell'interesse pubblico sotteso alla disciplina di specie. In tale contesto, la Corte ha ricondotto alla materia "energia" le norme che disciplinano la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e quelle che individuano le tipologie degli impianti di produzione¹⁹, ovvero in relazione alla disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di energia eolica²⁰.

Il governo del territorio può interferire altresì con la materia agricoltura, ad esempio in relazione all'attività agrituristica. Così, rientrano nella materia «governo del territorio» i limiti alla utilizzabilità per fini agrituristiche dei fabbricati rurali posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità²¹.

¹⁷ Corte cost. n. 336 del 2005.

¹⁸ *Cfr.* Corte cost. n. 99 del 2009, n. 45 del 2008, n. 105 del 2007. Sotto altro aspetto, principio fondamentale in materia di tutela della salute e di governo del territorio è stata considerata, nella sentenza n. 339 del 2007, la definizione dei criteri ai quali deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ad alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche.

¹⁹ Corte cost. n. 278 del 2010.

²⁰ Corte cost. n. 119 del 2010.

²¹ Corte cost. n. 96 del 2012.

3. La necessità di un abbandono o di una ridefinizione della nozione di “governo del territorio”

La rassegna della principale giurisprudenza costituzionale, sin qui svolta, è sufficiente per fondare alcune considerazioni critiche. Dal 2001, l'esperienza ha dimostrato che l'esatta definizione di questa nozione ha determinato numerosi conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale²², e ha frenato la possibilità di politiche nazionali in materia di disciplina della proprietà (vincoli, perequazioni, compensazioni, riuso), di negoziazione urbanistica, di tutela della concorrenza, di *housing* sociale e anche di ambiente ed ecosistemi, su temi oggi centrali come la rigenerazione urbana e il limite al consumo dei suoli.

L'Italia è attraversata da legislazioni e regole diverse, complesse, che complicano la vita e frenano gli investimenti. Il “governo del territorio” si aggiunge al già complesso sistema di *multi-level governance*, ritardando le decisioni, generando conflitti, che giurisprudenza e dottrina cercano con gran fatica di interpretare e risolvere.

Ancora oggi la nozione di governo del territorio appare polisensa e onnipotente ma la società e l'economia richiedono più chiarezza e rapidità nelle decisioni, per favorire la crescita e la competitività. Sono maturi i tempi per superare la nozione di governo del territorio e sostituirla con quella, più limitata e nota, di "urbanistica" attribuendo alla competenza legislativa dello Stato (all'art.117, secondo comma) la nuova materia "politiche per le città e rigenerazione urbana". È utile pur brevemente approfondire questa tesi che postula la riscrittura della materia “governo del territorio”. E la riforma del governo del territorio è necessaria? La stessa nozione di “governo del territorio” è ancora utile?

²² Corte cost. n. 303 del 2003.

Sono state di recente offerte diverse letture, con una vasta gamma di posizioni, che vanno da chi sostiene ancora la sua necessità, a quanti ritengono che essa sia ormai superata da una serie di norme recenti sparse dal legislatore nazionale in leggi diverse (dalla parziale “liberalizzazione” degli standard, alle norme su compensazioni, consumo del suolo, ecc...).

Vi sono anche le posizioni intermedie di quanti ritengono utili almeno alcuni principi unitari delle materie che compongono la nozione “governo del territorio”.

Si è già rilevato²³ che i “principi normativi devono essere il più possibile cogenti e non meramente ricognitivi delle trasformazioni introdotte dal legislatore regionale, e perciò principalmente riferibili alle competenze esclusive dello Stato previste dell’art. 117 Cost., comma secondo, in materia di proprietà, ordinamento civile, attività economiche e tutela della concorrenza, livelli essenziali dei diritti e delle prestazioni sociali, funzioni degli enti territoriali, nonché dell’art. 119, terzo comma, Costituzione, in tema di interventi speciali in materia di coesione.

Solo in tal modo si può evitare un *restyling* non meramente formale che, attraverso principi-quadro “deboli”, lascia irrisolti i principali nodi problematici rinviando ancora, per le soluzioni, alla disomogenea legislazione regionale.

A ben vedere, è tutta qui la vera sfida dell’innovazione che consiste nel superamento della caotica trama federalista in favore di principi unitari nazionali. Si tratta cioè di passare dalla mera enunciazione dei principi fondamentali del governo del territorio, ai sensi dell’art. 117 Cost., terzo comma, ai principi unitari delle materie del governo del territorio, di esclusiva e diretta competenza della legislazione statale, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, della Costituzione. Non una disamina dei parametri delle materie (paesaggio, ambiente, urbanistica, edilizia, ecc.) ma dei contenuti giuridici di esse, con riferimento al riparto delle competenze delineato dalla Costituzione. Naturalmente ciò può comportare, con senso pratico, un accostamento

²³ MANTINI P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Cedam, p.160.

dei “principi unitari” ai “principi fondamentali”, in relazione alle specifiche materie considerate”.

Ciò premesso, e alla luce di questi presupposti, è possibile concentrare l’attenzione sulle sole definizioni normative dei principi, recuperando a tal fine i migliori contributi della dottrina. Il dibattito è stato intenso, le proposte devono essere adeguate e devono riguardare:

- a) ordinamento civile, con riferimento ai contenuti della proprietà fondiaria, all’espropriazione, alla compensazione, alla perequazione, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione;
- b) tutela della concorrenza, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione, sviluppando l’ “urbanistica concorsuale”;
- c) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Costituzione, nozione che deve riguardare anche le prestazioni sociali degli edifici e dei tessuti urbani;
- d) determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e Città metropolitane, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. p), Costituzione, essenziale anche ai fini della *spending review* degli enti;
- e) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, competenza decisiva anche per la disciplina della riduzione del consumo del suolo;
- f) sistema tributario e fiscale, art. 117 Cost., comma 2, lett. f), leva essenziale per tutte le politiche sul territorio;
- g) equilibrio di bilancio e armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dei nuovi artt. 81 e 117 Cost., competenza ricca di implicazioni inesplorate, in particolare per semplificare la valorizzazione e la vendita del patrimonio pubblico;
- h) la sussidiarietà orizzontale, art. 118 Cost., che è il fondamento delle essenziali politiche di partenariato pubblico privato, decisive in materia urbanistica.

È possibile, già alla luce di queste considerazioni, spingere oltre il nostro orizzonte per affermare che i tempi sono maturi per ripensare la categoria stessa di “governo del territorio” che è divenuta, nel tempo, troppo ampia e affollata da interessi differenziati, pubblici e privati, fino al punto di configurarsi come un “sottogoverno” che insidia, per dimensioni oggettive e soggettive, il governo a competenza generale (*rectius*, i livelli di governo). Sul tema il discorso sarebbe lungo e complesso, in questa sede sono sufficienti pochi cenni.

L’ordinamento giuridico-pubblico è attraversato da una crisi di in/decisione anche a causa della presenza “nella” decisione pubblica di troppi attori.

Il tema è stato affrontato *funditus* in un interessante studio²⁴ ove sono state poste a confronto le teorie della *new public governance* con il diritto amministrativo nel campo specifico del governo del territorio.

Qui è sufficiente notare che la complessità del procedimento decisionale si fonda, in sintesi, su altre tre ordini di ragioni: a) la cosiddetta *multi – level governance*, dai regolamenti comunali a quelli del diritto europeo, passando per la legislazione primaria statale e regionale; b) dalla forte spinta partecipativa che tende a rimettere in discussione la decisione politica, a rinegoziare in permanenza gli interessi, a contrattare il merito e le forme di attuazione delle decisioni attraverso moduli negoziali di diritto privato; c) dal controllo giurisdizionale di legalità che attraverso il giudice amministrativo ma anche attraverso il potere ad libitum di “disapplicazione” del giudice penale, sottopone a “revisione” gran parte delle decisioni, con performance non sempre fisiologiche e coerenti con le necessità.

In questo quadro, appena tratteggiato, ove i conflitti tra pluriordinamenti e pluriattorialità generano disfunzioni e impotenza, c’è ancora bisogno del “sottosistema” che definiamo “governo del territorio”?

²⁴ GIULIANI B., *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci, 2006.

È giunto il momento di abbandonare la nozione stessa di “governo del territorio”, di destrutturarla, facendo emergere le materie che la compongono e ritrovando un più appropriato ed efficiente sistema di attribuzioni ad organizzazioni pubbliche e private.

Si può fare, certo, con la “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione, ma, con un po’ di coraggio intellettuale, è già oggi possibile un diverso inquadramento concettuale e costituzionale delle materie a Costituzione invariata.

Le politiche territoriali devono essere locali ma i principi legislativi devono essere nazionali e unitari, anche in materia edilizia. L’iperegolazione e l’eccesso normativo, come mostra l’esperienza, non aiutano l’efficienza e la qualità dei risultati.

Queste considerazioni valgono anche per le politiche più attuali ora intitolate alla “rigenerazione urbana” e al “contenimento del consumo del suolo”, su cui giova soffermarsi.

4. Il programma di “rigenerazione urbana sostenibile”

Sul programma R.I.U.S.O., acronimo di “rigenerazione urbana sostenibile”, e le politiche di rigenerazione urbana, inizia a consolidarsi una letteratura vasta, sebbene ancora precaria negli esiti²⁵.

Correttamente si sostiene che l’Italia, messi sotto controllo i conti pubblici e l’evasione fiscale, ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere garantendo un *habitat* migliore alle nuove generazioni²⁶.

²⁵ V. www.tafterjournal.it/tag/rigenerazione-urbana, in particolare n. 64/2013 nonché, *infra*, par. 3.2. Alla rigenerazione urbana è dedicata la rassegna URBAN PROMO, promossa dall’INU, Torino 6 novembre 2013.

²⁶ Su questi temi il CNAPPC ha chiesto al CRESME un rapporto di proposta comune con ANCE e Legambiente.

L'obiettivo principale, per dare competitività al Paese e attrarre gli investimenti, è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle cento città italiane che ospitano il 67% della popolazione italiana, che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese producendo l'80 per cento del PIL, oltretutto, con i suoi milioni di case frutto del risparmio degli italiani, la vera garanzia a fronte del debito pubblico. In Italia il 70 per cento degli edifici ha oltre 40 anni ed è stato costruito nel dopoguerra con tecniche e materiali ormai a fine vita.

È un dato su cui riflettere in ogni ambito disciplinare.

È indispensabile che il Paese si dia un piano strategico di rigenerazione urbana che ponga gli obiettivi di qualità urbana e architettonica, di risparmio delle risorse naturali ed energetiche, di efficienza e razionalizzazione della vita urbana.

Nel documento si sostiene che va perciò attivato un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile²⁷ - sul modello del Piano energetico nazionale - che fissi gli obiettivi e ne deduca gli strumenti politici, normativi e finanziari. Gli obiettivi sono:

- la messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, vista la condizione degli edifici e ricordando che, nelle zone a rischio sismico, vivono oltre 24 milioni di persone e altri 6 milioni in zone a rischio idrogeologico. Bisogna anche rendere consapevoli i cittadini, anche dotando le case di un "libretto" che certifica le prestazioni, le condizioni e la "scadenza" delle medesime;
- la drastica riduzione dei consumi degli edifici, energetici e idrici, così come del consumo del suolo, promuovendo "distretti energetici ed ecologici", se è vero che il consumo energetico negli edifici a uso civile, per il riscaldamento, raffrescamento e l'acqua calda sanitaria, è stato pari a 29,0 Mtep (milioni di tonnellate di petrolio equivalente) ovvero ad oltre il 20% del consumo totale;

²⁷ Vedi nota precedente.

- la valorizzazione degli spazi pubblici, la salvaguardia dei centri storici, del verde urbano, dei servizi di quartiere per ricondurre la vita quotidiana a un benessere normale oltre a investire sulla risorsa fondamentale del Paese, la cultura;
- la razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti per non sprecare inutilmente tempo, denaro e risorse ambientali;
- l'implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l'*home working*, riducendo così spostamenti e sprechi.

Le risorse disponibili “per fare” possono provenire da:

- la messa a sistema delle risorse dei programmi comunitari sui quali l'Italia continua a procedere in modo irrazionale, senza la guida di una strategia complessiva e un'adeguata organizzazione;
- il riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città, dove gli investimenti sono scesi a meno di 7 miliardi, a fronte dei 50 del programma francese: gli stessi investimenti in infrastrutture devono essere integrati con le politiche urbane, o diventano mero strumento di "occupazione" di breve respiro, incapaci di aumentare la competitività del Paese e la qualità dell'*habitat*;
- il risparmio derivante dalla messa in sicurezza degli edificati da terremoti ed eventi calamitosi derivanti dalla condizione idrogeologica, stimabile in 3 miliardi all'anno (dal 1944 al 2009 oltre 200 miliardi);
- la razionalizzazione dei contributi o incentivazioni pubbliche sull'energia già in essere, ora destinati a politiche settoriali fuori da un progetto sintetico e generale: dal 2006 al 2011 sono stati investiti 69 miliardi sul fotovoltaico, di cui 8,5 sono andati ai produttori esteri (Germania, Cina, Giappone). All'interno di un Piano di rigenerazione gli investimenti dovrebbero essere più razionalmente ripartiti tra risparmio e produzione energetica, tenendo conto che gli obiettivi 2020

comporterebbero, per sistemare il "colabrodo" del patrimonio edilizio italiano, una spesa di 56 miliardi;

- la messa a sistema degli investimenti privati pubblici per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, oggi condotte sulla scorta dell'emergenza e senza finalità né di ordine energetico, né coordinate in un disegno generale, per un valore complessivo nel 2011 di 133 miliardi; la messa a frutto delle dismissioni del patrimonio pubblico per raggiungere gli scopi del Piano, facendone il volano delle trasformazioni urbane sostenibili; la creazione di strumenti finanziari ad hoc che mettano a reddito il risparmio energetico, idrico, sulla manutenzione e bonus volumetrici a fronte di un impatto ambientale vicino allo zero e di innovazioni tecnologiche utili all'efficienza delle città.

È singolare ma utile osservare che queste azioni, in larga misura, non sono state realizzate nelle città italiane colpite di recente dal sisma, luoghi "ideali" di sperimentazione.

L'esito sarebbe quello di porre le condizioni per un risparmio complessivo a lungo termine delle risorse energetiche, naturali (acqua, terra) ed economiche degli abitanti delle città, creando così le premesse di sostenibilità del welfare abitativo; il rilancio dell'occupazione, aumentando la capacità di spesa dei cittadini, rianimando le casse dei comuni e aumentando l'efficienza delle città, favorendo lo sviluppo anche di altri settori; il miglioramento dell'habitat urbano, migliorando la sicurezza dei cittadini, riducendo le malattie connesse all'inquinamento e allo stress, favorendo la socialità e perciò riducendo i fenomeni di delinquenza; la salvaguardia del patrimonio edilizio degli italiani e del patrimonio monumentale delle città, favorendo il turismo colto e l'educazione dei cittadini.

A fronte di obiettivi condivisi, da formalizzare in un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile, a livello centrale e periferico vanno create le condizioni e il contesto normativo per realizzarlo, ad esempio attraverso le seguenti azioni:

- nuovi programmi di riqualificazione urbana, basati su "distretti energetici urbani", aree urbane all'interno delle quali cercare di integrare e valorizzare la domanda pubblica, gli incentivi energetici, la domanda privata di riqualificazione micro e interventi di riqualificazione di maggiore dimensione. In sostanza una sfida di progettazione e integrazione, che potrebbe delineare una nuova stagione di trasformazione urbana;

- i distretti fanno agio sulla riattivazione dei contratti di quartiere, utilizzabili ora come "contratti di eco-quartiere", a fronte di progetti avanzati e partecipati di sostenibilità ambientale e sociale, parametrati sulla base di standard ecologici elevati riguardanti gli edifici, gli spazi pubblici, la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'infrastrutturazione digitale; la cooperazione progettuale, economica e urbanistica tra pubblico e privato, connessa a una semplificazione responsabile e a una maggiore efficacia dell'azione amministrativa; la promozione dei concorsi di architettura, anche nel privato per incentivare l'innovazione progettuale, favorendoli con incentivi fiscali o volumetrici; l'attivazione, tramite legislazione statale e regionale, dei principi di compensazione e perequazione urbanistica, sulla fiscalità e gli incentivi. Nell'ambito della proposta complessiva sul RI.U.SO., si prevede di introdurre l'obbligo per le regioni di legiferare affinché i comuni ridefiniscano le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello Stato passate agli enti territoriali, quali caserme e altri immobili demaniali, comunque inseriti entro le perimetrazioni urbane. La norma dovrebbe anche dettare i tempi massimi concessi ai comuni per individuare urbanisticamente le aree (residenziali e non) soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica. Si propone inoltre di stabilire norme incentivanti la maggiorazione sostanziale della fiscalità a carico della nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e, invece, defiscalizzare sostanzialmente il nuovo derivante da precise politiche e specifiche norme basate sulla sostituzione edilizia. Tale principio ovviamente è teso al fine del contenimento di consumo di

nuovo suolo edificabile e la nuova norma potrebbe prevedere, inoltre, che i comuni entrino in possesso di una quota percentuale dell'incentivo urbanistico (volumetrico o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori. Coerentemente con la soluzione dell'invenduto, tale quota diventa realisticamente valutabile sia in termini di bilancio che in termini di eventuale intervento edilizio di iniziativa comunale e inoltre conferisce capacità economiche ai comuni anche ai fini delle procedure progettuali urbanistiche formalizzate all'attuazione delle nuove politiche di sostituzione edilizia e urbanistica. Le incentivazioni sia volumetriche che di superficie, che fiscali, dovrebbero essere previste in misura diversificata a livello territoriale in base a criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico e idrico massivo, di emergenze sismiche o idrogeologiche. Si propone, inoltre, il ricorso al prevalente utilizzo di fondi da reperirsi nel privato o con istituzione di specifici eco-bond, con sinergia pubblico-privata, mediante l'introduzione di normative sulla trasferibilità dei diritti edificatori e la valorizzazione, ove esistente, del patrimonio demaniale dismesso, in grado di garantire il necessario volano alle singole iniziative. Gli strumenti finanziari innovativi possono essere in grado di mettere a reddito i risparmi derivanti dal RI.U.SO., in termini di risparmio energetico, idrico e dei costi di manutenzione, anche tenendo conto del trend di aumenti di costo previsti nei prossimi 20 anni. Sono auspicati incentivi, quale una sostanziale defiscalizzazione con norma transitoria per gli alloggi nuovi invenduti negli ultimi 5 anni, al fine di incentivare la soluzione dell'invenduto che al momento blocca il mercato assieme ad azioni utili a rimettere in circolazione le centinaia di migliaia di locali sfitti, per rispondere al fabbisogno abitativo immediato.

L'innovazione di queste articolate proposte non è solo nei contenuti ma anche nell'approccio che vede protagonisti, insieme, architetti, costruttori,

ambientalisti, comuni, camere di commercio. Ma è solo il primo passo di un lavoro sinergico tra la società civile, le istituzioni e il Governo²⁸.

Su RI.U.SO. si sta cercando di “fare sistema” tra tutti coloro che possono rendere realizzabile il progetto: non solo CNAPPC e ANCE, non solo Legambiente, ma anche tutta la filiera delle costruzioni e chi da anni fa ricerca sul tema (ENEA, ADDIS, le università ecc.); ma soprattutto chi diventerà protagonista del progetto perché lo attiva, come le Regioni o l'ANCI, chi può fare da *playmaker* dell'iniziativa, come Cassa Depositi e Prestiti, l'Agenzia del demanio, le Fondazioni bancarie, la Banca Europea di Investimenti.

Al governo e al parlamento non vengono chieste norme "epocali" o rivoluzionarie, bensì la messa a punto, insieme, di un Piano strategico che utilizzi per lo più le norme esistenti, adattandole all'innovazione, creando il contesto politico ed economico per puntare verso gli obiettivi e mettendo a disposizione le risorse finanziarie disponibili, fiscali e normative su un progetto ambizioso ma realizzabile.

Per fare tutto ciò non basta la sinergia tra politica, tecnici, impresa e finanza: serve la consapevolezza dei cittadini italiani sulle condizioni del loro *habitat*.

Da una ricerca CRESME risulta, infatti, che metà dei cittadini italiani ritiene di abitare in edifici sismicamente sicuri, mentre forse non più del 6% del campione vive in case progettate con criteri adeguati. Ovvero: su 24 milioni di italiani che vivono in zona sismica, 10 milioni credono di essere al sicuro in caso di terremoto.

Altrettanto può dirsi dell'inquinamento *indoor*, dove l'83,3% degli intervistati crede che la sua abitazione sia scevra da materiali nocivi, quando quasi tutti vivono in edifici anteriori al 1991, ovvero precedenti alle principali norme in materia per non dire dell'ignoranza delle condizioni statiche, sulla certificazione

²⁸ V. MANTINI P., *op. ult. cit.*, p. 99.

energetica o alle ancora alte percentuali di mancata certificazione degli impianti elettrici.

Poiché primo destinatario della rigenerazione urbana sostenibile è e deve essere il cittadino, occorre una “rivoluzione civile e culturale” affinché sia diffusa la consapevolezza della sicurezza dell'abitare e della condizione, anche patrimoniale, dell'immobile su cui si è investito e si sono spesso accesi lunghi mutui. Tanto più nel momento in cui cresce la tassazione sul patrimonio immobiliare. Il cittadino deve essere consapevole che gli edifici non sono eterni, che la manutenzione deve essere finalizzata *in primis* alla sicurezza e al risparmio di risorse, che la qualità e la sicurezza degli spazi pubblici sono un diritto e un dovere verso la collettività.

Il “Piano nazionale della rigenerazione urbana sostenibile” non è solo strumento di sviluppo, di occupazione, di PIL: occorre riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani, rendendoli consapevoli delle condizioni abitative ma anche rispondendo alla loro richiesta di bellezza. Un quarto circa degli italiani (CRESME-Federcostruzioni, 2012) ritiene, infatti, che la qualità delle costruzioni sia riconducibile al concetto di bello.

L'Italia ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere e garantire un ambiente migliore alle nuove generazioni.

L'obiettivo principale è quindi quello di rendere efficienti, sicure e vivibili le 100 città italiane che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese, oltreché la vera garanzia a fronte del debito pubblico.

Ma, come ben si intende dai contenuti molteplici del programma RI.U.SO., sin qui richiamati, si tratta di una sfida di ben più ampio orizzonte e di notevole impegno, sotto molteplici profili disciplinari.

4.1 La “rigenerazione urbana”: profili teorici e interpretazioni

Dal punto di vista teorico, ci si interroga però sui contenuti ed i significati dell'espressione “rigenerazione urbana”.

Il tema della rigenerazione urbana è da qualche anno al centro delle politiche urbane in Europa e anche in Italia.

Un buon libro di Francesco Museo, intitolato *Rigenerazione urbana e sostenibilità*²⁹, ricostruisce l'evoluzione delle politiche e delle pratiche urbane nelle città di Londra e Copenhagen mettendo in evidenza sia i processi di recupero delle aree industriali dismesse e dei tessuti degradati che le nuove tecniche di sostenibilità e di promozione del recupero ambientale ed energetico, non trascurando di valorizzare il rilievo delle forme di democrazia partecipata e dei processi decisionali inclusivi e condivisi.

In una interessante tesi di dottorato³⁰ si ricostruisce l'evoluzione del concetto di "riqualificazione urbana", che possiamo assumere come archetipo della nozione di "rigenerazione", e si osserva che fino a tutti gli anni Ottanta i dizionari di urbanistica o non riportano la voce "riqualificazione urbana" o la usano in modo indifferenziato come sinonimo di recupero, riuso, rinnovo, rigenerazione: la differenza emergerà in seguito, parallelamente all'emergere dei nuovi fenomeni territoriali e urbani, e di una contrapposizione tra diverse visioni della città e degli strumenti operativi.

Il Dizionario di Urbanistica di R. Barocchi nel 1982, infatti, non fa riferimento alla “riqualificazione”, limitandosi a descrivere i significati del "recupero": il recupero urbano, infatti, che si definisce come il «riutilizzo a fini residenziali di edifici e tessuti urbanistici deteriorati», può essere perseguito per le seguenti ragioni:

²⁹ Cfr. MUSEO F., *Rigenerazione urbana*, Franco Angeli, I ed. 2009.

³⁰ V. CELESTINO S., *Riqualificazione urbana*, in www.urbanisticatre.uniroma3.it.

- limitare l'espansione di aree edificate (risparmio di aree);
- riutilizzare strutture e infrastrutture (risparmio di attrezzature);
- risanare aree degradate;
- mantenere la popolazione in aree urbane in cui esiste già un tessuto sociale che verrebbe distrutto espellendo abitanti verso la periferia (risparmio di traumi sociali).

In queste accezioni è evidente la connotazione conservativa del recupero urbano, inteso forse in modo un po' schematico come espediente volto al risparmio di risorse.

Ancora nel 1992 G. Colombo, nel suo *Dizionario di Urbanistica*, non ritiene di includere la voce "riqualificazione urbana".

Per "recupero", invece, intende l'operazione di tecnica edilizia e urbanistica applicata a un edificio o un tessuto urbanistico ... per ritrovarne la disponibilità e rinnovarne l'utilizzazione.

Compare invece il termine "rinnovamento urbano", nel quale si possono trovare alcune novità: *"Intervento urbanistico complesso consistente nella sostituzione sistematica e pianificata di volumi e edifici antichi con volumi e edifici nuovi per soddisfare nuovi bisogni della comunità e per corrispondere a nuove concezioni urbanistiche"*.

Osserva puntualmente l'Autore³¹ che, sebbene prevalga il concetto di "sostituzione", che non è certo nuovo nella cultura urbanistica italiana, i "nuovi bisogni della comunità" fanno pensare a un'azione volta all'aggiornamento del rapporto tra struttura urbana e necessità dell'utenza, nel senso di un adattamento della prima alle mutazioni della seconda: quasi una *rehabilitation*.

Finalmente, nel *Lessico urbanistico*, curato da D. Borri, compare una definizione di "riqualificazione": *"Attività pianificatoria, programmatoria o progettuale, finalizzata al recupero di una valida dimensione qualitativa e"*

³¹ CELESTINO S., *op. ult. cit.*

funzionale in strutture urbane e/o edilizie - nell 'insieme o in singole loro parti - compromesse da obsolescenza o da degrado”.

A ben vedere, il termine non sembra ancora godere di una specifica autonomia: oltre al ricorso quasi tautologico al vocabolo ‘recupero’ (la riqualificazione è definita come un'attività di recupero), è evidente la somiglianza con la definizione precedentemente riportata di “rinnovamento urbano”.

Il quale, nel “Lessico” viene descritto come segue: *“indirizzo di pianificazione urbanistica mirante a un recupero e a una rivalutazione complessiva degli ambienti urbani degradati e anche funzionalmente superati rispetto a sopravvenute esigenze sociali”.*

Anche se non associato esplicitamente alla riqualificazione, emerge il concetto della rifunzionalizzazione di parti di città, che segue nuove sopravvenute esigenze; torna quindi la necessità di riconferire una “nuova e migliore qualificazione”, per rispondere a mutate circostanze esterne.

L'analisi dei mutamenti della scena e delle funzioni urbane è nota e consolidata³².

Riprendendo l'*excursus* in commento³³ è ben agevole osservare che la delocalizzazione delle industrie libera grandi contenitori di attività dismesse, a suo tempo collocati ai margini delle città e poi inglobati da queste: complessi industriali, caserme, mattatoi, aree ferroviarie, ospedali, grandi depositi e magazzini costituiscono perciò da un lato fattore di degrado per il progressivo abbandono; dall'altro sono potenzialmente appetibili dal mercato per le condizioni di posizione e accessibilità, assai più delle aree libere periferiche. Nella stessa ottica vanno inquadrati i temi della valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, come vedremo di seguito.

³² Mi permetto rinviare a MANTINI P., in *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007 (a cura di ASSINI N. e MANTINI P.).

³³ CELESTINO S., *op. loc. ult. cit.*

Ciò, viene correttamente osservato, pone il problema del ‘conferimento di nuove funzioni’ - quindi, della ‘riqualificazione’ - di interi pezzi di città e non solo delle aree su cui insistono i contenitori dismessi; e per continuare la simmetria con le definizioni in apertura, l'intero organismo urbano ha bisogno di essere aggiornato alle nuove esigenze di una città che non cresce quantitativamente, che ha mutato il proprio modo di produrre di lavorare e di impiegare il tempo libero, che vede nuovi attori socio-economici e nuovi motori di trasformazione - proprio come il lavoratore che si sottopone a un corso di aggiornamento per una “nuova e migliore qualificazione professionale”. Nascono in questa scena le figure dei *developers* e delle SGR legate ai fondi immobiliari³⁴.

Un altro studioso³⁵ propone un approccio diverso ed attuale teso a definire la riqualificazione come miglioramento della competitività, come ottimizzazione delle risorse e come aumento della produttività. In particolare si sostiene che uno dei grandi temi su cui si sono centrati in anni recenti attenzione e impegno di amministratori, politici e investitori è stato quello della globalizzazione, quindi della competizione e della competitività e della convinzione che per fronteggiare con successo avversari agguerriti e senza molti scrupoli, dell'oriente o dell'occidente, alle città non restasse molto da fare, “portarsi a livello”, rendersi capaci di attrarre capitali e attività.

La riqualificazione urbana è apparsa come uno degli ingredienti più importanti di questa strategia della concorrenza globale che aveva come similitudine quella delle imprese e delle economie nazionali.

L'up-grading, allora, cioè il ‘salire di livello’ avviene nello scenario della competizione globale tra le città; l'aumento di competitività va intesa come accresciuta capacità di attrarre turismo, di inserirsi nel circuito internazionale dei convegni, delle mostre, degli eventi sportivi o dello spettacolo, di proporsi come

³⁴ Mi permetto rinviare sul tema, *amplius*, a MANTINI P. *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, *op. cit.*, p. 69 e ss.

³⁵ CECCARELLI, P., *Riflessioni sulla riqualificazione urbana*, in *Urbanistica*, n. 115.

insediamento della nuova impresa ristrutturata, integrata, a rete, virtuale e snella, e delle sue esigenze di rappresentatività e di comunicabilità.

Le città hanno bisogno allora di *marketing*, di promozione dell'immagine, di un continuo rinnovo per reggere al ritmo delle trasformazioni: in una parola, hanno bisogno di 'riqualificarsi' .

Un altro approccio al tema³⁶ sottolinea l'aspetto della riqualificazione come 'ottimizzazione delle risorse', completando così il quadro del significato semantico del termine.

Già nel 1989 Carlo Aymonino poteva scrivere che “al contrario degli anni Sessanta, in tutte le maggiori città italiane vi è una forte disponibilità di finanziamenti pubblici e privati, diretti e indotti, che ormai hanno raggiunto cifre di migliaia di miliardi ... Vi è perciò una possibilità concreta di programmi e progetti complessi, nello spazio e nel tempo, cui però non corrisponde una capacità direzionale e decisionale adeguata da parte delle amministrazioni ai vari livelli”.

Molte *new town* della globalizzazione sono figlie di questa euforia finanziaria che ora, con la lunga crisi economica, si è decisamente arrestata in Europa.

Naturalmente non mancano neppure gli scettici ed i detrattori della rigenerazione urbana³⁷ che vedono in queste politiche solo un disagio per gli originari abitanti dei quartieri degradati, analizzando in particolare le esperienze di Londra e di New York.

Questo *excursus* è appena sufficiente per introdurre ed illuminare il problema, che non è meramente accademico, di una corretta definizione dei

³⁶ AYMONINO, C., *Fine dell'ideologia e dei modelli relativi*, in *Eupolis, La riqualificazione delle città in Europa*, Bari, Laterza, 1989.

³⁷ DAVID MADDEN, docente di Sociologia e Programmazione Urbana alla London School of Economics, ha messo in luce il processo di “gentrificazione” legato alla rigenerazione urbana: “... la realtà è che la povertà viene solo spostata altrove” (*The Guardian*, 10 ottobre 2013).

significati (e dei contenuti) dell'espressione "rigenerazione urbana" che è sicuramente polisensa oltre che pluridisciplinare e che obbliga ad andare oltre le più frequentate e note nozioni di "recupero", "riuso" e anche "riqualificazione", intesa questa ultima come un'azione, pubblica e/o privata, che determina un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto urbano o territoriale esistente.

4.2 La rigenerazione urbana tra "resilienza" e "re/evolution"

Si è fatta strada, non solo nelle tesi dell'INU, l'idea della rigenerazione urbana come "resilienza"³⁸.

La tesi di fondo è che "il futuro delle città dipende dalla nostra capacità di favorirne l'adattamento ai grandi cambiamenti in atto, ormai profondamente intrecciati: crisi ambientale non solo per la riduzione delle risorse, ma anche per il cambiamento climatico; crisi economica e sociale nei paesi di più antica industrializzazione e cresciuti sul *welfare*; crisi dello spazio urbano che le manifesta e le alimenta".

Decrescita e crisi ambientale conducono a rivedere criticamente concetti, "convincimenti radicati e modi di intervento collaudati che appaiono già stressati: che la rigenerazione possa chiudersi entro la logica della ricostruzione e dell'*infilling*; che la densificazione possa riconsegnarci una città compatta; che la competizione tra città possa giocare attorno ad alcuni, pochi parametri quantitativi tutti riconducibili alla crescita; che la rigenerazione di attività e servizi catalizzanti e nodali, delle grandi funzioni di scala sovra locale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali...) possa risolversi decentrandoli; che infrastrutturazione

³⁸ Vedi, da ultimo, GABELLINI P., *La rigenerazione urbana come resilienza*, in www.inusalerno2013.it.

significativi grandi opere e si riduca alla mobilità ... Sono solo esempi di convincimenti ancora assai poco scalfiti”. Secondo l’Autrice, peraltro protagonista di una rilevante esperienza in atto come assessore al Comune di Bologna, “si tratta, invece, di assumere con convinzione la prospettiva di una nuova forma della città contemporanea, ecologica e produttiva, costituita da pattern molto diversi per popolazioni, pratiche d’uso, economie, di individuare gli obiettivi operabili in questa fase, di mettere a punto gli strumenti rivedendo senza inibizioni quelli esistenti. Ciò vale per le città allargate, le città metropolitane e i sistemi urbani. E vale per gli insediamenti sparsi, quell’insieme informe, ma quasi sempre plurifunzionale, che la diffusione insediativa ci ha lasciato. Da concepire, gli uni e gli altri, come spazi abitabili che intercalano parti dense, dove prevale il costruito, e spazi aperti, che includono le tante forme del green. Un territorio dove la rigenerazione deve essere declinata senza indebite omologazioni per far incontrare domande e offerte”.

In sintesi, secondo questa teoria ben esposta da Patrizia Gabellini, il connubio tra politiche urbanistiche e politiche ambientali, a lungo ricercato negli anni, non è più sufficiente ma occorrono politiche di rigenerazione resilienti, «da trasformazione, riqualificazione e rigenerazione urbana a resilienza».

A ben guardare, questa teoria di “resilienza”, tutta basata sulle città ecologiche, le Agende 21, l’opposizione ai cambiamenti climatici, le *smart cities*, ha il merito di illuminare nuove centralità ma anche il limite di muoversi entro l’orizzonte degli adattamenti eco/bio/esistenziali alla decrescita.

Occorre chiarire che da tempo (mi limito a citare la Commissione Brundtland e la visione del *soft power* di J.S. Nye e J. Hillman) attribuiamo alla parola “crescita” un’accezione parzialmente negativa (per l’arbitrarietà dei parametri che trascurano le molteplici diseconomie esterne) preferendo ad essa la parola “sviluppo”, come comprensiva dell’equilibrio tra crescita economica, risorse naturali e diritti umani.

Da tempo non abbiamo più il “mito della crescita” e la crisi non ci ha colto, in ciò, impreparati, neppure quando conveniamo sulla necessità di far crescere il PIL interno.

Ma per liberare risorse per lo sviluppo più che di tesi politiche di “adattamento” e di “autopromozione comunitaria”, abbiamo bisogno di una rigenerazione urbana che sia anche culturale, disciplinare, politica: abbiamo forse necessità di una rigenerazione intesa come “*re / evolution*” ossia come sviluppo positivo dei beni (immobili e naturali) di proprietà e comuni.

Più che di una “resilienza” come resistenza (alla crisi, alle catastrofi naturali, al consumo del suolo) dovremmo metterci nell’ottica (umana) della *re/evolution* ossia del ribaltamento, del giro di cambiamento rispetto a molti materiali sedimentati nelle teorie disciplinari e nelle politiche di governo del territorio.

Forse il pianeta Gaia si salverà da solo (secondo la tesi di James Lovelock) e forse no.

Come giuristi, certo, dobbiamo fare la nostra parte e così pure il legislatore.

Occorre dunque una legge nazionale, non di mero principio, pragmatica ed efficace sul contenimento del consumo di suolo e occorrono misure premiali incentivanti per gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana accompagnate da più forti semplificazioni per il riuso edilizio.

Alcuni passi sono stati compiuti in questa direzione, ma il cammino è ancora incerto e contraddittorio.

4.3 Rilievi sul disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo

Allo stato attuale è in avanzata fase di discussione il disegno di legge governativo C. 2039 intitolato “contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”.

Il disegno di legge, che contiene innovazioni utili, ha il limite generale decisivo di autoqualificare le proprie disposizioni come “principi fondamentali della materia del governo del territorio”, evidentemente nell’ottica della legislazione concorrente.

Anzi, compiendo un passo in avanti e un passo indietro, il disegno di legge specifica che “il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo del suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio” (art. 1, comma II cpv.)

Ma, a nostro avviso, i beni oggetto di protezione e di disciplina giuridica, sono, con tutta evidenza, quelli della proprietà e dell’ecosistema, entrambi di competenza della legislazione esclusiva dello Stato. Il rischio concreto è che l’attesa nuova legge si risolva in indicazioni di principio discutibilmente o variamente seguite dai legislatori regionali.

In ogni caso la nuova normativa si propone “la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l’attività agricola, il paesaggio e l’ambiente nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzione e produce servizi ecosistemici anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici”.

Assai interessante, sebbene equivoca, risulta essere la proposizione normativa del secondo comma dell’art. 1 (comma II, secondo periodo) secondo cui “fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte

dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”.

Un tale principio, a nostro avviso condivisibile nel merito, avrebbe avuto bisogno di ben altra struttura e motivazione poiché, se non vuole risolversi in mera declamazione, occorrerebbe definirlo come principio generale dello *ius aedificandi* offrendo un nuovo e diverso orizzonte culturale alle argomentazioni della Corte costituzionale nella ben nota giurisprudenza in materia.

In ogni caso, il disegno di legge si propone, in coerenza con gli obiettivi stabili dall’Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, la riduzione progressiva di consumo del suolo, in termini quantitativi, attraverso un limite al consumo di suolo stabilito con decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali di concerto con altri dicasteri e della Conferenza unificata.

Si tratta di un calcolo assai complesso non solo ai fini tecnici ma, soprattutto, in termini giuridici poiché occorre valutare se i diritti edificatori già previsti dalla pianificazione urbanistica debbano o possano essere limitati.

Innovativo, sebbene anch’esso, corra il rischio di avere una natura sostanzialmente programmatica o declamatoria è il principio stabilito dall’art. 4 del disegno di legge secondo cui “al fine di attuare il principio di cui all’articolo 1, comma 2, le regioni, nell’ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dettano disposizioni per orientare l’iniziativa dei comuni a strategie di rigenerazione urbana nelle aree urbanizzate anche mediante l’individuazione negli strumenti di pianificazione e progettazione degli ambiti urbanistici e delle aree già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica o edilizia, prevedendo l’incremento e il miglioramento della dotazione

dei servizi, l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, la realizzazione di residenza sociale. A tal fine è promossa l'applicazione di strumenti di perequazione, anche delle permeabilità delle aree, compensazione e incentivazione urbanistica purché non determinino consumo di suolo agricolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di territorio urbanizzato.”

I punti positivi, dunque, non mancano ma resta evidente la debolezza dell'impianto giuridico e costituzionale.

Come dianzi osservato, occorrerebbero non solo misure di contenimento del consumo del suolo ma anche, contestualmente, misure concrete di incentivazione della rigenerazione urbana e di semplificazione amministrativa per il riuso edilizio.

Su questi temi il legislatore è recentemente intervenuto con il c.d. decreto Sblocca Italia, convertito nella legge n. 164 del 2014, che contiene luci ed ombre su cui è necessario almeno un cenno.

5. Limiti e contraddizioni in materia di rigenerazione e riuso.

Come abbiamo osservato in altra occasione³⁹, il cd. decreto Sblocca Italia ha mostrato, su questi temi, “luci ed ombre”.

Occorre rilevare che il testo del decreto stabiliva che “è previsto che per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle previste destinazioni d'uso, previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico”⁴⁰.

³⁹ Si rinvia a MANTINI P., *Luci e ombre della semplificazione edilizia dopo il decreto Sblocca Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁰ Si veda art. 17, comma 1 lett. e) “all'articolo 14 (L):1) dopo il comma 1, è inserito il seguente: "1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico.”

Avevamo osservato in prima lettura che una tale disposizione “prova troppo e troppo poco”: può, infatti, ritenersi un passo in avanti consentire il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d’uso per un complesso intervento di ristrutturazione urbanistica ma certo è un passo indietro se tale procedura (che implica una delibera del consiglio comunale) viene prevista anche per la ristrutturazione edilizia, che in tal modo è assoggettata ad un ingiustificato ed illogico aggravamento procedurale, contrario ai dichiarati fini di sostegno alla rigenerazione urbana.

Alla luce della modifica apportata in sede di conversione, con cui sono state abrogate le parole “ristrutturazione urbanistica”, possiamo ritenere che il testo normativo migliora sotto il profilo della ragionevolezza, poiché non detta lo stesso regime giuridico per interventi tra loro tanto diversi, ma non risolve il profilo dell’aggravamento procedurale mantenendo la stessa disciplina agli interventi di ristrutturazione edilizia che sono, come noto, tra i più diffusi e rilevanti sotto il profilo del riuso urbano. Che significa, infatti, che un intervento di ristrutturazione edilizia è ammesso alla “richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d’uso” quando la possibilità di mutare la destinazione d’uso è elemento coesistente e tipico della ristrutturazione edilizia⁴¹? Che vuol dire ammettere al “permesso di costruire” un intervento che, sia pur nei limiti degli stessi volumi e superficie, è già realizzabile con il meno gravoso procedimento di S.C.I.A.? A che scopo attribuire al consiglio comunale, in palese contrasto con il principio di separazione/distinzione delle funzioni amministrative, una competenza strettamente tecnica quale è la valutazione della “condizione che il

⁴¹ *Ex multis*: “Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, qualora esso venga realizzato dopo l’ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza, si configura in ogni caso un’ipotesi di ristrutturazione edilizia (art. 3, 1° comma, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001), in quanto l’esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di “un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente” (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 9894/2009).

mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione”?

Il testo approvato offre il fianco a severe critiche e rischia di costituire un regresso, sia in termini di semplificazione amministrativa che di politiche di riuso urbano.

Anche la disciplina degli oneri degli interventi edilizi può definirsi assai timida sotto il profilo del *favor* agli interventi di riqualificazione dell'esistente⁴². Ma in più essa contiene un sicuro aggravamento (v. art. 17, comma 1 lett. h) n.1) laddove impone agli interventi di manutenzione straordinaria, sinora gratuiti, la corresponsione di un contributo di costruzione peraltro calcolato in un modo talmente cervellotico da determinare non pochi ostacoli interpretativi e conseguenti incertezze. Infatti, il nuovo testo del decreto, come risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione, stabilisce che “gli interventi di manutenzione straordinaria qualora comportanti aumento del carico urbanistico” corrispondono un contributo di costruzione commisurato alla “incidenza delle sole opere di urbanizzazione purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile”.

Si insiste sulla vetusta nozione di “carico urbanistico”, anche per le più modeste modifiche edilizie, con un accanimento statalista degno di miglior causa.

Si può fare certamente di più e di meglio.

⁴² Così dispone l'art. 17 lett. h): “All'articolo 17 (L):...2) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: "4-bis. Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni. I comuni definiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione.”