

**Valeria ROMANO**  
*Avvocato dello Stato*

COMPENDIO di  
**DIRITTO** dell'  
**URBANISTICA**  
ed **EDILIZIA**

**Edizione**  
**2025**

  
**Neldiritto**  
**Editore**

al fine di «aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permettere ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le risorse e competenze» (Corte cost., 20 luglio 2012, n. 200). La scarsità della risorsa rappresentata dalle nuove aree edificabili che si trova alla base della c.d. urbanistica concorsuale è anche la *ratio* ispiratrice della c.d. rigenerazione urbana.

### ► LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

#### PAR CONDICIO DEI CONCORRENTI.

Ai fini della garanzia della par condicio dei concorrenti nella selezione della zona per l'insediamento dell'unico centro commerciale provinciale, è necessario il ricorso a forme di evidenza pubblica. La circostanza che la Provincia interessata abbia permesso agli altri interessati di partecipare al procedimento solamente ad avvenuta selezione di un'area privata, dimostra che nel caso concreto non siano stati rispettati i principi di trasparenza, pubblicità e non discriminazione che il diritto euronunitario impone ogniqualvolta dall'azione amministrativa possa derivare un effetto di favore per un operatore commerciale attivo nel mercato. (Cons. St., Sez. VI, 06 ottobre 2022, n. 8564).

### 3. Urbanistica “rigenerativa”. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105, di conv. del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 c.d. Salva-Casa.

Come visto nei paragrafi precedenti, il governo del territorio è stato connotato dal progressivo passaggio dal modello dell'urbanistica autoritativa a quello della c.d. **urbanistica consensuale** fino alla **urbanistica concorsuale**. È in atto, tuttavia, un'ulteriore fase evolutiva della materia che delinea il passaggio alla c.d. **urbanistica rigenerativa** in cui sull'obiettivo *quantitativo* di incremento dell'edificazione prevale quello *qualitativo* finalizzato al miglioramento dell'esistente e della qualità della vita dei cittadini attraverso un razionale sfruttamento del territorio.

Detto passaggio è espresso nel sintagma “**rigenerazione urbana**” o “**governo rigenerativo del territorio**”. In dottrina si è detto che “*dopo decenni di graduale scivolamento verso tecniche di gestione del territorio che riconoscevano sempre maggiore peso ai privati - o comunque alla collaborazione tra pubblico e privati - nelle scelte pianificatorie, si sta assistendo nell'ultimo decennio a una graduale ripresa di un modello pubblicistico di trasformazione urbana, basato sulla pianificazione strategica e onnicomprensiva del territorio e sul metodo della rigenerazione urbana*” (GARDINI).

La nozione di “rigenerazione urbana” è stata definita nel disegno di legge “Misure per la rigenerazione urbana” n. 1131 marzo 2019. Nel documento si legge, infatti, che la rigenerazione urbana può essere definita “*quale complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie su aree e complessi edilizi caratterizzati da uno stato di de-grado urbanistico edilizio o socio-economico (...) necessariamente fondato sul coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti pubblici e privati interessati ai processi rigenerativi*”.

Il disegno di legge definisce anche le finalità della rigenerazione urbana che vanno dal riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive, al miglioramento del decoro urbano, al sostegno della biodiversità in ambiente urbano, al contenimento

del consumo del suolo, alla riduzione dei consumi idrici, alla tutela dei centri storici caratterizzati da forte pressione turistica, al contrasto della desertificazione commerciale, all'integrazione delle infrastrutture della mobilità con il tessuto urbano, al sostegno dell'edilizia residenziale o abitativa sociale (social housing), nonché a favorire la partecipazione attiva degli abitanti sin dalle fasi di progettazione e gestione dei programmi di intervento.

In dottrina si distingue, inoltre, all'interno della nozione innanzi delineata, tra:

- **la micro-rigenerazione** quale riqualificazione di singoli edifici, senza coinvolgimento di servizi, opere di urbanizzazione e standards urbanistici (se non per l'eventuale aumento di carico urbanistico prodotto da un cambio di destinazione d'uso connesso alla riqualificazione).
- **la macro-rigenerazione o rigenerazione urbana in senso proprio** da intendersi come la riqualificazione di ampie zone dell'abitato (anche interi quartieri), tramite la riorganizzazione e l'ammodernamento dei servizi pubblici, delle opere di urbanizzazione e degli standards urbanistici.

A livello nazionale non esiste ancora una normativa organica in materia di governo rigenerativo del territorio nonostante le numerose iniziative legislative tra le quali: a) il disegno di legge Legislatura 18<sup>a</sup> – Senato della Repubblica “Misure per la rigenerazione urbana” n. 1131 marzo 2019 che prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana destinato a contribuire al finanziamento dei bandi regionali per la rigenerazione urbana; b) il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 c.d. “Sblocca-Cantieri” recante Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 che all'art. 5 introduce una serie di prescrizioni “al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o in-compiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione”

L'esigenza di perseguire un obiettivo non quantitativo di incremento dell'edificazione ed espansione dell'aggregato urbano, ma qualitativo finalizzato a riqualificare o rimodellare il tessuto insediativo era – comunque – da tempo emersa nell'ordinamento interno. Si pensi, in particolare, ai piani di recupero ex art. 28 l. 5 agosto 1978, n. 457, ai programmi integrati di intervento (art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179) ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUST). Tuttavia, in passato il fenomeno di recupero e valorizzazione era rimasto privo di un disegno organico di regolazione della materia.

Da ultimo il Legislatore nazionale si è interessato della rigenerazione urbana con la

legge **L. 24 luglio 2024, n. 105**, di conversione, con modificazioni, del D.L. 29 maggio 2024, n. 69, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica" (Salva Casa). Il D.L. n. 69/2024 e la relativa legge di conversione hanno apportato numerose modifiche al T.U. Edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, il cui denominatore comune può essere individuato - come si legge nella Relazione illustrativa al D.L. - nell'obiettivo di semplificare la normativa esistente e di salvaguardare "... *l'interesse alla celere circolazione dei beni, consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia, mediante l'adozione di misure di semplificazione volte a favorire, inter alia, la regolarizzazione delle cd. 'lievi difformità edilizie'*". Si è previsto - ad esempio - che il rilascio del permesso in sanatoria è sempre subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma di denaro con la precisazione che una parte di queste entrate (in particolare 1/3 di esse) sono destinate obbligatoriamente alla demolizione delle opere abusive (fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile), agli interventi di **rigenerazione urbana** e aree degradate (art. 1, comma 2 del D.L.).

#### 4. Urbanistica intelligente: le *smart cities*.

Solo di recente l'attenzione degli studiosi dell'urbanistica si è volta alla nozione *smart city*, espressione di derivazione extragiuridica di non agevole definizione.

Un primo tentativo definitorio ha individuato la cifra essenziale della *smart city* in una dimensione urbana caratterizzata dall'uso diffuso delle tecnologie digitali ed **infrastrutture immateriali** quali - ad esempio - semafori centralizzati, telecontrollo delle ztl, smart parking, infomobilità e centrale integrata, sensori *wireless* che consentano ai cittadini - ad esempio - di conoscere il parcheggio libero più vicino o il livello di inquinamento in un determinato momento oppure che permettano all'Amministrazione di ottimizzare l'irrigazione dei parchi pubblici oppure conoscere tempestivamente se i cassonetti della spazzatura sono prossimi ad essere pieni .

Un secondo livello di lettura apre a significati ulteriori, spostando il baricentro dell'analisi sulla funzionalizzazione della dimensione urbana rispetto alla centralità della vita umana e della sua qualità. Nella definizione proposta dall'Agcom « *una città può essere considerata come smart city se gestisce in modo intelligente ("smart" appunto) le attività economiche, la mobilità, le risorse ambientali, le relazioni tra le persone, le politiche dell'abitare e il metodo di amministrazione. Le città intelligenti, o smart city, coniugano quindi in un unico modello urbano tutela dell'ambiente, efficienza energetica e sostenibilità economica, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita delle persone* » Agcom, delibera n. 120/15/CONS. Sulla stessa linea, la Commissione UE scrive che « *una città o una comunità può dirsi intelligente (smart) allorquando costituisce uno spazio fisico perfettamente integrato con i soggetti che la abitano, divenendo un modello urbano in grado di offrire un'elevata qualità della vita e favorendo la crescita personale, sociale ed economica dei cittadini* » Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Smart Cities and Communities - European Innovation Partnership, Bruxelles, C(2012)4701.