

## ***Prof. Sergio FOÀ***

*Ordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Torino*

*Dipartimento di Giurisprudenza - Campus Luigi Einaudi*

*Lungodora Siena, 100 - 10153 Torino*

## **Gli antipodi da conciliare: i *brownfields* e i beni comuni urbani**

**ABSTRACT:** *The European Union defines degraded urban areas as brownfields, referring to situations of decommissioning and abandonment (CLARINET Project, EU Commission). Brownfields are mainly polluted industrial sites for which reuse or transformation of use interventions are planned that enhance their characteristics and geographical location. In Turin we remember the **Thyssen area**, abandoned since 2007 and still subject to a late process of remediation from hexavalent chromium. The prerequisites for the recovery are assessed by the City Council, as this may lead to exceptions to the urban planning instruments. The objective of urban regeneration can also be pursued through the management of common goods in the municipal area. The regulations for the care, shared management and regeneration of urban common goods are placed in this context. We intend to analyze the cases of management of urban common goods and the participatory model of citizens, to preserve the usefulness of the good also for future generations, especially for the recovery of brownfields.*

**KEYWORDS:** *brownfields, urban planning instruments, regeneration programs, common goods, future generations.*

### **1. Premessa**

I terreni abbandonati in area urbana pongono molteplici questioni giuridiche, economiche e sociali e sollecitano riflessioni sui rimedi esperibili per la loro rigenerazione e la migliore cura dell'interesse pubblico. Apparentemente agli antipodi, rispetto ad essi, si collocano i beni comuni urbani, categoria di recente elaborazione teorica ma ormai diffusa nelle previsioni dei regolamenti comunali. La cura di questi ultimi beni presuppone e formalizza la volontà dell'ente territoriale e dei cittadini di operare congiuntamente per valorizzare determinate aree del territorio, anche mediante la loro destinazione ad usi temporanei, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici. Le tipologie di intervento possibile variano in ragione dello stato di degrado e di abbandono dei beni; nei casi più gravi la effettiva rigenerazione richiede una modifica del piano regolatore generale ed un attento coordinamento con le politiche e gli adempimenti di recupero della salubrità ambientale.

In questa sede si intende valutare se i due antipodi, nella loro accennata qualificazione formale, possano essere conciliati, riconducendo a coerenza complessiva le scelte dell'amministrazione comunale. In particolare, si assume ad esempio l'area torinese dell'ex stabilimento industriale Thyssenkrupp, accennando ai possibili scenari di riqualificazione e rigenerazione, in applicazione degli strumenti giuridici offerti dal legislatore alla pubblica amministrazione, purtroppo senza coerenza di sistema.

## **2. Il primo “antipodo”: i brownfields (“terreni scuri”)**

La definizione di brownfields (“terreni scuri”) non è normativa, ma elaborata da gruppi di lavoro nominati dalle Istituzioni internazionali. Nell'ambito dell'Unione europea il termine è stato forgiato dal Working Group “Clarinet” della Commissione Europea, DG Research, composto da istituzioni di sedici Stati membri e impegnato nell'individuazione di politiche e strategie intese a recuperare terreni degradati e abbandonati.

La definizione è strettamente correlata al profilo ambientale: “sites that have been affected by the former uses of the site and the surrounding land; are derelict or underused; have real or perceived contamination problems; are mainly in developed urban areas; require intervention to bring them back to beneficial use”. L'attenzione è quindi concentrata sugli interventi di bonifica e ripristino ambientale di aree precedentemente utilizzate a fini antropici, di tipo produttivo, e successivamente dismesse, inquinate, localizzate prevalentemente in un contesto urbano.

Come da tempo è stato rilevato dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici<sup>1</sup>, tale visione appare limitata agli effetti prodotti sugli strumenti urbanistici e non considera gli effetti sociali ed economici degli interventi di recupero delle aree così classificate.

Non pare molto più attenta alle potenzialità di riqualificazione nemmeno la definizione fornita dall'ordinamento statunitense della United States Environmental Protection Agency (EPA), che identifica i brownfields come “real property, the expansion, redevelopment, or reuse of which may be complicated by the presence or potential presence of a hazardous substance, pollutant, or contaminant”.

Pare per contro evidente che la riqualificazione delle aree in esame richieda un'attenta e complessiva considerazione sulla relativa localizzazione, riferita all'uso passato e attuale, nonché al contesto geografico, economico e sociale ove i siti sono collocati.

---

<sup>1</sup> APAT 2006.

In questa direzione si possono segnalare alcuni sporadici interventi del legislatore nazionale, intesi a promuovere azioni positive di contrasto ai fenomeni di esclusione sociale per l'integrazione delle popolazioni residenti nei brownfields, come ad esempio mediante l'istituzione delle "zone franche urbane", cfr. art. 1, c. 340 ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), individuate sulla base di indicatori di degrado sociale (disoccupazione, scolarizzazione, ecc.) e governate mediante il sostegno pubblico per le nuove iniziative economiche<sup>2</sup>. Per il vero l'unico riferimento di normativa interna in cui si utilizza il termine brownfield è contenuto in un decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 10 settembre 2010, recante Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, dove il termine brownfield è utilizzato quale parametro di giudizio positivo ("riutilizzo di aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto")<sup>3</sup>.

Dal punto di vista urbanistico, i brownfields sono dotati di opere di urbanizzazione primaria e secondaria in ragione della loro precedente destinazione d'uso attribuita dall'amministrazione locale e dallo strumento di pianificazione urbanistico<sup>4</sup>, ma la loro rifunzionalizzazione non dovrebbe limitarsi ai soli profili ambientali, dovendo piuttosto mirare alla rigenerazione complessiva dell'area.

L'analisi in letteratura si concentra prevalentemente sulla ripartizione degli oneri finanziari tra pubblica amministrazione e privati per riqualificare i "terreni scuri" e quindi sugli strumenti giuridici utili a permettere le serventi operazioni. La dinamica è tristemente ricondotta ai rapporti tra Stato e mercato, escludendo la necessità dell'intervento finanziario pubblico ove l'investimento di riqualificazione del privato sia per questo remunerativo; negli altri casi distinguendo forme di partenariato pubblico-privato regolate secondo lo schema "command and control"<sup>5</sup> dai casi in cui l'intervento pubblico è indispensabile, proprio in ragione del rapporto tra i costi di riqualificazione e valore del progetto<sup>6</sup>. Per contro, taluno ha perfino enfatizzato il mercato e il suo "ruolo fattivo e virtuoso che viene chiamato a giocare a poter agevolare (con una contraddizione soltanto apparente) il passaggio dal paradigma meccanicistico a quello ecologico"<sup>7</sup>.

Negli ultimi anni le misure di incentivazione alla ripresa economica di cui al PNRR e i correlati "decreti semplificazione" hanno incentivato l'adozione di piani di recupero e di sviluppo riducendo l'importo del contributo di costruzione dovuto per gli interventi di rigenerazione urbana. Si tratta in tutta evidenza di interventi normativi sporadici e poco organizzati tra di loro, sprovvisti del necessario

---

<sup>2</sup> Passalacqua 2019, 5.

<sup>3</sup> Demichelis 2023, 63.

<sup>4</sup> Demichelis 2023, 64.

<sup>5</sup> Holling and Meffe 1996, 328 ss.

<sup>6</sup> Demichelis 2023, 64.

<sup>7</sup> Ferrara 2018.

coordinamento, per contro necessario, tra politiche e serventi strumenti giuridici, che è irrinunciabile per conseguire la riqualificazione sociale delle aree scure.

### **3. Il secondo antipodo: i beni comuni urbani e l'urbanistica di quarta generazione**

In mancanza di una definizione giuridica di “beni comuni”, occorre riferirsi alla proposta formulata dalla Commissione Rodotà nel 2007: “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informate al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità”. In letteratura si rimarca che per il diritto vigente essi non sono né privati né pubblici, né merce né oggetto, e dunque sono beni che non possono assumere valore di scambio. Essi soddisfano un interesse che non appartiene solo alla comunità di riferimento, che ne ha cura, ma anche alle generazioni future: in questo senso conforta la nozione, già nota al diritto, d'interesse cd. diffuso.

Si configura, così, una “categoria nuova”, che permetterebbe di superare la dicotomia tra pubblico e privato e anche di sottrarre alcuni beni all'interesse economico produttivo-accrescitivo.

In questo senso si può arricchire il diritto dei beni pubblici e dei beni demaniali, distanziandoli ancora di più dallo schema della proprietà privata. Si tratta di recuperare la concezione originaria del demanio, inteso come “proprietà collettiva, cioè una proprietà da cui ogni membro della collettività poteva trarre delle utilizzazioni”. I beni comuni sono il rimedio alla rottura del legame tra bene e collettività, che ha portato alla fine del '900 ad attribuire “all'ente territoriale la proprietà individuale del bene e ai componenti la collettività un diritto reale parziario di uso o di utilizzazione sul bene altrui”<sup>8</sup>.

La caratteristica peculiare dei beni comuni è, appunto, la loro relazione qualificata e particolare con la comunità, e ciò ne giustifica l'assoggettamento a un regime giuridico particolare. Quindi si tratta di una nuova forma di “pubblicità”, che li sottrae al regime giuridico della proprietà privata: sono beni non solo preordinati a soddisfare un interesse pubblico, ma ancorati e amministrati da una comunità di riferimento.

Gli economisti classificano il bene pubblico come bene non escludibile e non rivale; la sua fruizione non postula forme di aggregazione o di tipo comunitario, in quanto viene fruito in maniera individualistica. Il bene comune, in più, non solo è di tutti, ma per essere goduto comporta una certa “convergenza di fruizione”, che merita una attenzione particolare del diritto<sup>9</sup>. La nuova pubblicità,

---

<sup>8</sup> Giannini 1963.

<sup>9</sup> Zamagni 2013.

dunque, è rappresentata dalla convergenza di fruizione, intesa come partecipazione della collettività alle scelte sulla destinazione e sulla gestione degli stessi beni<sup>10</sup>.

Il coinvolgimento della collettività amministrata nelle scelte sulla destinazione delle aree e dei beni ha indotto taluno, con una certa enfasi, a immaginare l'avvento di una urbanistica "di quarta generazione", fondata sull'affermazione del "diritto delle città" e una nuova forma di protagonismo dei cittadini<sup>11</sup>.

#### **4. Uno strumento di potenziale conciliazione: i regolamenti comunali sui beni comuni**

La dimensione comune di tali beni implica l'esistenza di una comunità che si relaziona a un bene riappropriandosene, non tanto in termini dominicali ma di contributo alla sua valorizzazione. Lo strumento giuridico servente, sperimentato ormai in più di duecento Comuni italiani a partire dal modello di Bologna del 2014, è il regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. L'amministrazione condivisa pone l'attenzione sul "profilo dinamico" dei beni comuni, cioè sulla loro gestione, secondo la proposta formulata nel 1997 da Gregorio Arena<sup>12</sup>.

Il nuovo rapporto tra amministrazione e amministrati è fondato su tre presupposti:

1) che questi ultimi escano dal ruolo passivo per diventare "co-amministratori", soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi d'interesse generale;

2) che i dipendenti pubblici, se adeguatamente formati e motivati, siano in grado di far funzionare il modello di co-amministrazione;

3) che sia non solo possibile ma anche necessario inquadrare all'interno di una nuova griglia teorica una serie di esperienze e istituti giuridici presenti nel nostro sistema amministrativo, ma ancora privi di inquadramento giuridico.

Un simile mutamento di paradigma è inserito nella riforma costituzionale del Titolo V: l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, secondo una certa lettura, ha sostanzialmente costituzionalizzato l'amministrazione condivisa.

Così, in attuazione dei regolamenti comunali, sul piano pratico sono stati previsti appositi strumenti, "patti di collaborazione", per la cura e la gestione del bene comune (urbano). Mediante questi strumenti il Comune e i cittadini concordano ciò che è necessario ai fini della realizzazione

---

<sup>10</sup> Viale e Foà 2020.

<sup>11</sup> Giusti 2019.

<sup>12</sup> Arena 1997.

degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa<sup>13</sup>. Dal punto di vista sostanziale, si tratta di atti amministrativi di natura non autoritativa.

In via innovativa i regolamenti e i patti di collaborazione determinano un fenomeno cd. di funzionalizzazione inversa<sup>14</sup>, nel senso che sono ora gli apparati amministrativi (serventi) ad essere funzionalizzati dai cittadini attivi, e non viceversa.

Il Regolamento della Città di Torino (n. 391 del 2019) prevede lo strumento del “negoziato civico” da concludere con “soggetti civici” per la co-progettazione riferita a una crescente intensità di impegni: la cura occasionale dei beni; la gestione condivisa di spazi ed i veri e propri interventi di rigenerazione urbana. Secondo questo schema il negoziato civico, e in generale il patto di collaborazione, non può operare in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, sicché l’amministrazione condivisa presuppone e implica scelte urbanistiche coerenti con la massima valorizzazione dei beni e delle aree interessate.

## **5. Il problema (insuperato) della legittimazione processuale per la tutela dei beni comuni**

Secondo la proposta di riforma della Commissione Rodotà, “alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque, salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e interessi all’esercizio dei danni arrecati al bene comune per cui è legittimato in via esclusiva lo Stato” (art. 1, comma 3, lett. c). Il nostro sistema giuridico e processuale è tuttavia contrario alla previsione di forme di azione popolare, cioè di azioni che permettono a chiunque di tutelare interessi super individuali. Unico caso è previsto dall’art. 9 del Testo Unico degli Enti Locali, una sorta di sostituzione processuale, secondo la quale il cittadino può agire in giudizio per supplire all’inerzia dell’amministrazione in difesa di interessi non tutelati dalla amministrazione stessa.

Si tratta allora di comprendere chi può agire in giudizio per la tutela dei beni comuni, visto che gli interessi sottesi sono diffusi e riguardano tutti gli appartenenti a una comunità molto ampia.

La giurisprudenza amministrativa, fin dagli anni Sessanta e Settanta in tema ambientale, ha sempre cercato di ancorare la legittimazione ad agire ad alcuni criteri. Il criterio utilizzato inizialmente era la *vicinitas*, ossia il collegamento della persona fisica, che si assumeva portatrice di interessi super individuali, con il territorio che intendeva proteggere e sul quale si producevano gli effetti degli atti della pubblica amministrazione. Poi i giudici amministrativi hanno favorito gli strumenti della

---

<sup>13</sup> Arena 2016.

<sup>14</sup> Michiara 2016.

partecipazione procedimentale delle associazioni portatrici di interessi super-individuali, anticipando l'ampliamento dei soggetti titolari del potere di partecipare al procedimento amministrativo (poi previsto dall'art. 9 legge n. 241/1990).

Tuttavia, lo spirito di fondo era sempre individualizzante e riconosceva legittimazione processuale solo a chi era in grado di dimostrare un interesse giuridico qualificato. In tema di beni comuni lo spiraglio per ampliare la legittimazione processuale può essere riconosciuto invocando la portata precettiva del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, ultimo comma, Costituzione. In tal modo la giurisprudenza potrebbe ampliare la possibilità per cittadini e formazioni sociali di ricorrere in sede giurisdizionale, chiedendo di sindacare la legittimità dell'azione amministrativa circa l'uso e la gestione dei beni comuni.

In questa direzione sono interessanti due pronunce del TAR Liguria. La prima invoca espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale per riconsiderare la posizione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa: “ai singoli e alle loro formazioni sociali dovrà essere garantita la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio della funzione amministrativa” (Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267). Per la seconda “la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale comporta il riconoscimento della legittimazione dei singoli ad impugnare, senza che sia necessaria l'intermediazione di alcun ente portatore di interessi generali, i provvedimenti che incidono negativamente sulla qualità della vita dei soggetti residenti in un determinato territorio” (Sez. II, 31 ottobre 2012, n. 1348).

Si tratta tuttavia di interpretazioni giurisprudenziali minoritarie, che valorizzano la portata del principio di sussidiarietà orizzontale. Oggi l'interesse diffuso non è ricondotto tra le situazioni soggettive sostanziali tutelabili direttamente davanti al giudice, come ha ancora ribadito l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 20 febbraio 2020, n. 6) e nemmeno la ridefinizione della *vicinitas* in termini “assiologici” (Adunanza plenaria, sentenza 9 dicembre 2021, n. 22) consente di superare questo limite.

L'interesse qualificato alla tutela dei beni comuni richiede un riconoscimento espresso delle pretese partecipative dei singoli, com'è stato fatto dai vari regolamenti comunali. In tal modo i singoli vanterebbero interessi procedimentali, cioè pretese a partecipare alle scelte sull'uso e sulla gestione dei beni, e le stesse pretese potrebbero poi essere difese davanti al giudice amministrativo ove venissero frustrate dall'Amministrazione.

In sintesi, si può affermare che co-amministrazione e convergenza di fruizione garantiscono una nuova forma di pubblicità del bene e possono offrire strumenti di tutela riguardo alla loro gestione, se vi sarà un mutamento di paradigma condiviso dalla giurisprudenza.

## 6. Il caso dell'area Thyssenkrupp nella Città di Torino

Un riferimento concreto di brownfield e di occasione per coinvolgere la comunità locale nella riqualificazione riguarda l'area di Torino dell'ex Stabilimento Thyssenkrupp. Si tratta di una porzione di circa 134.000 mq nel quadrante nord ovest della Città, ricadente all'interno della Zona Urbana di Trasformazione (Z.U.T.) Ambito 4.15 "Regina Margherita".

La porzione coincide con il comparto produttivo sul quale insistono il capannone Ilva Bonafous e lo Stabilimento Thyssenkrupp Acciai Speciali Terni. Di antica proprietà dell'IPAB Bonafous, una delle più grandi Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza del Piemonte, l'intera area era stata assegnata all'Ospedale San Giovanni e successivamente smembrata con destinazioni d'uso in parte a verde pubblico e in parte per l'espansione del tessuto urbano. Nel 1957 Fiat ne acquistava 336.439 mq che il PRGC del 1959 ha trasformato in area industriale, con la possibilità di impiantare anche un raccordo ferroviario per collegare i terreni ex Bonafous con la Sezione Ferriere Fiat e con altre linee e stazioni.

Oggi, da ormai più di quindici anni, l'area in esame è un'enorme piaga nel corpo della città, inquina l'aria, il sottosuolo e la falda idrica, doloroso testimone della tragedia che nella notte del 6 dicembre 2007 ha visto morire arsi dalle fiamme sette operai dello stabilimento.

Nel 2017 la giunta comunale ha revocato le deliberazioni di variante di Piano regolatore del 2013-2014 che aumentavano a dismisura la rendita fondiaria di quella porzione del territorio comunale<sup>15</sup>.

Oltre all'impianto di neutralizzazione degli acidi con le sue vasche di cemento armato poste ad est del reparto acciaio inox, che sono tuttora oggetto di preoccupazione, diverse ricerche del servizio epidemiologia dell'ASL TO3 e dell'ARPA hanno evidenziato la possibile relazione tra alti tassi di mortalità, molto superiori alla media cittadina, fra gli abitanti delle zone a nord di corso Regina Margherita e l'insediamento di siti industriali a lavorazioni inquinanti.

Subito dopo il disastro del 2007, alcune voci avevano chiesto la restituzione gratuita di quelle aree alla Città, ma le amministrazioni che si sono succedute negli anni non hanno proceduto in tale direzione, e tuttora faticano ad applicare il principio "chi inquina paga" previsto dal diritto dell'Unione europea e dall'art. 193, co. 3 del nostro Codice dell'Ambiente: "il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi e il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

A seguito dell'alluvione dell'ottobre 2000, lo stabilimento Ilva già Finsider ha cessato ogni attività produttiva, anticipando la chiusura definitiva già prevista per i primi mesi del 2001.

---

<sup>15</sup> Si tratta delle varianti n. 05479 del 9 dicembre 2013 e n. 04625 del 10 febbraio 2014.



Per il 2007 era prevista la chiusura anche dell'impianto Thyssen Krupp e un Protocollo d'Intesa tra il Ministero delle Attività produttive, la Regione, gli Enti locali e le rappresentanze sindacali, impegnava la società Thyssen a ricollocare il personale, smontare gli impianti, bonificare il sito e cedere le proprie aree, coerentemente con le scelte urbanistiche e di sviluppo del territorio. La tragedia del 6 dicembre 2007 si è quindi abbattuta su uno stabilimento in fase di chiusura e che da tempo non era più oggetto di interventi di prevenzione degli infortuni, come la successiva vicenda giudiziaria ha definitivamente confermato.

Pur essendo gran parte di quell'area di proprietà pubblica, il Comune di Torino non ne ha rivendicato la restituzione alla città, nonostante l'appello in tal senso avanzato da gruppi consiliari, dalle organizzazioni ambientaliste e da comitati spontanei, né ha considerato l'ipotesi dell'espropriazione per pubblica utilità dell'area. In merito, il Regolamento comunale dei Beni Comuni Urbani richiama tale ultimo istituto, mediante rinvio all'art. 838 cod. civ., che "si applica se il deperimento dei beni ha per effetto di nuocere gravemente al decoro delle città o alle ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica".

Ancora di recente il Comune, mediante determinazione dirigenziale nel mese di gennaio 2023, ha concesso a Thyssenkrupp-Arvedi-AST una proroga del termine di presentazione del progetto di messa in sicurezza operativa (MISO), per la bonifica del sito, per la gestione della contaminazione in falda dal Cromo esavalente. Lo stesso progetto di MISO "dovrà essere ricalibrato rispetto all'effettiva modalità di utilizzo dell'area".

La comunità cittadina non può superare quella tragedia con il semplice abbattimento del complesso industriale e la riqualificazione ambientale di quegli enormi spazi ma ha la necessità di essere risarcita tramite un intervento di rinascita del luogo, dove oggi si percepisce soltanto lutto e abbandono.

In tal senso è stata da ultimo formulata una proposta di deliberazione di iniziativa popolare di variante al PRGC al fine di destinare l'area alla realizzazione del nuovo Ospedale Maria Vittoria, in luogo della proposta di localizzare l'area servente nell'area giostra della Pellerina, parco comunale, proposta dal Comune di Torino.

L'individuazione dell'area Thyssenkrupp, secondo la proposta dei cittadini, sarebbe coerente rispetto all'impegno di impedire ogni ulteriore consumo di suolo, di tutelare ed aumentare il verde urbano, di contrastare gli effetti del cambiamento climatico per assicurare una migliore qualità della vita e dell'ambiente cittadino.

Gli obiettivi appena ricordati sono peraltro declinati dal Piano di Resilienza Climatica della Città di Torino (deliberazione del Consiglio comunale del 9 novembre 2020), che prescrive l'azzeramento del consumo di suolo nelle trasformazioni urbane, dal Piano Strategico dell'Infrastruttura Verde (deliberazione del Consiglio comunale del 22 marzo 2021) per mantenere e rafforzare gli ecosistemi

e i loro servizi, tutelare la biodiversità, porre fine al consumo di suolo, quale risorsa esauribile che enfatizza il ruolo del custode pubblico, aumentare la quantità e la qualità delle aree verdi, e da ultimo dal Patto dei Sindaci per il Clima approvato dal Consiglio Comunale di Torino in data 13 febbraio 2023.

Se è vero che le scelte urbanistiche sono caratterizzate da lata discrezionalità amministrativa, la giurisprudenza ricorda tuttavia che le scelte comunali devono comunque garantire la “coerenza complessiva” nella pianificazione e gestione del territorio<sup>16</sup>.

In disparte il caso concreto, è indubbio che le scelte urbanistiche destinate a rigenerare terreni scuri, impedendo nuovo consumo del suolo, rispondano ai principi della “progettazione etica”, che ha trovato da ultimo cittadinanza anche nel diritto dei contratti pubblici, ove in fase di localizzazione e progettazione delle opere pubbliche è sempre prevista la valutazione della rigenerazione di aree dismesse e degradate, anche al fine di evitare nuovo consumo di suolo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 marzo 2014, n. 1459; da ultimo Consiglio di Stato, sez. VII, 15 gennaio 2024, n. 490.

<sup>17</sup> Cfr. art. 2, co. 2, Allegato I.7 d. lgs. n. 36 del 2023 (Nuovo Codice dei contratti pubblici): “il Documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) individua e analizza le possibili soluzioni progettuali che possono riguardare: l’ipotesi di non realizzazione dell’intervento, ove applicabile, le scelte modali e le alternative di tracciato per le infrastrutture lineari (oppure relative alla mobilità e al trasporto); per le opere puntuali, l’alternativa tra la realizzazione di una nuova costruzione o il recupero di un edificio esistente, ovvero il riutilizzo di aree dismesse o urbanizzate o degradate, limitando ulteriore consumo di suolo [...]”.

## Bibliografia

- APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. 2006. "Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazione economica dei brownfields".
- Arena, Gregorio. 2016. "Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni", 6 febbraio 2016, labsus.org.
- . 1997. "Introduzione all'amministrazione condivisa". *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, anno trentesimo - N. 117-118, 3°-4° trimestre 1997.
- Demichelis, Mara. 2023. *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*. Napoli: Jovene.
- Ferrara, Rosario. 2018. "Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente". *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2018.
- Giannini, Massimo Severo. 1963. *I beni pubblici*. Roma: Bulzoni Editore.
- Giusti, Annalisa. 2019. "Il "diritto delle città" nella quarta generazione urbanistica" in Stella Richter, Paolo, a cura di, *Verso le leggi regionali di IV generazione*, 237 ss., Milano: Giuffrè.
- Holling, Crawford Stanley, and Gary K. Meffe, 1996. "Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management". *Conservation Biology*, 1996, vol. 10, no. 2: 328 ss.
- Michiara, Paolo. 2016. "I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna". *Aedon*, fascicolo 2, maggio-agosto 2016.
- Passalacqua, Michela. 2019. "Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali e dismesse" in Passalacqua M., Pozzo G., a cura di, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 5 ss. Torino: Giappichelli, Torino.
- Viale, Virginia e Foà, Sergio. 2020. "La tutela amministrativa dei beni comuni". *Volere la luna. Laboratorio di cultura politica e di buone pratiche*, n. 4/2020.