



*Fondazione de Iure Publico*  
*Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione*  
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578  
<http://www.deiurepublico.it>

# **SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE APPLICATA AL GOVERNO DEL TERRITORIO NELL'AMBITO DELLA L.R. N. 12/2005: L'ESPERIENZA LOMBARDA**

*Dispensa a cura  
dell'Avv. Bruno Bianchi  
Presidente Fondazione de Iure Publico*



**CORSO FORMATIVO ONLINE**  
**martedì 28 Marzo 2023**



***Sussidiarietà orizzontale applicata al governo del territorio  
nell'ambito della L.R. n. 12/2005: l'esperienza lombarda***

1. *L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella realizzazione delle politiche di governo del territorio: introduzione all'esame della normativa lombarda.*  
Pag. 4
2. *L'articolo 1 della L.R. n. 12/2005: la sussidiarietà quale criterio ispiratore della legge per il governo del territorio.*  
Pag. 5
3. *L'articolo 2 della L.R. n. 12/2005: la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati.*  
Pag. 8
4. *Partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni nel governo del territorio.*  
Pag. 10
5. *L'articolo 8 della L.R. n. 12/2005: il potere propositivo del privato nella redazione del documento di piano e le scelte pianificatorie comunali.*  
Pag. 12
6. *Gli standards qualitativi nella L.R. n. 12/2005.*  
Pag. 15
7. *La sussidiarietà orizzontale declinata attraverso gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica: l'articolo 11 della L.R. n. 12/2005.*  
Pag. 17
8. *Sussidiarietà orizzontale e rigenerazione urbana e territoriale.*  
Pag. 19
9. *Giurisprudenza in tema di sussidiarietà orizzontale applicata al governo del territorio.*  
Pag. 23
10. *Uno sguardo al futuro: verso il «regolamento di sussidiarietà» quale possibile strumento in uso ai Comuni per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.*  
Pag. 26

1. *L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella realizzazione delle politiche di governo del territorio: introduzione all'esame della normativa lombarda.*

La presente disamina intende indagare l'impatto che il principio di sussidiarietà orizzontale è in grado di esercitare sulla disciplina regionale del governo del territorio: a tal fine si rende necessario porre qualche premessa di ordine introduttivo.

In primo luogo occorre richiamare il contesto normativo di riferimento e, prioritariamente, il disposto costituzionale di cui all'articolo 118, comma quarto, il quale sancisce che «*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*».

È proprio in tale accezione che si esplica la sussidiarietà orizzontale, secondo un nuovo paradigma che vede porre fine al monopolio della tutela dell'interesse pubblico da parte delle amministrazioni per affidarla anche ai privati, che secondo lo schema tradizionale erano soltanto i destinatari dell'azione amministrativa, trasformandoli potenzialmente in co-amministratori<sup>1</sup>: si fanno strada così le esperienze di «*cittadinanza attiva*», espressione con la quale si è soliti riferirsi all'«*insieme di forme di auto-organizzazione che comportano l'esercizio di poteri e responsabilità nell'ambito delle politiche pubbliche, al fine di rendere effettivi diritti, tutelare beni comuni e sostenere soggetti in condizioni di debolezza*»<sup>2</sup>.

In secondo luogo giova ricordare che il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce la materia «*governo del territorio*» alla legislazione concorrente tra Stato - a cui riserva la determinazione dei principi fondamentali - e Regioni: nei paragrafi che seguono si procederà ad esaminare alcune delle disposizioni della legge regionale lombarda per il governo del territorio (L.R. n. 12/2005) che appaiono maggiormente rilevanti in riferimento all'operatività della sussidiarietà nella sua direzione orizzontale, provando ad inquadrarle alla luce della prospettiva che tale principio offre nell'ottica di una amministrazione condivisa, ponendo in risalto la partecipazione ed il rinnovato ruolo dei cittadini.

---

<sup>1</sup> Paper Astrid, *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, in <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/SUSS/SUSSIDIARIETA--ORIZZ-PaperAstrid-2003.pdf>

<sup>2</sup> MORO G., *La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia in L'italia e le sue regioni*. ([https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)).

2. *L'articolo 1 della L.R. n. 12/2005: la sussidiarietà quale criterio ispiratore della legge per il governo del territorio.*

In apertura della presente trattazione giova porre l'attenzione sulla Parte I della L.R. n. 12/2005, dedicata alla «*Pianificazione del territorio*», ed in particolare, per quanto concerne il Titolo I, sull'articolo 1, che ne definisce «*Oggetto e criteri ispiratori*».

Deve preliminarmente rilevarsi, invero, che già al primo comma della norma *de qua* viene effettuato un generico richiamo ai «*principi fondamentali dell'ordinamento statale e comunitario*», tra i quali sembra senz'altro potersi ricomprendere quello di sussidiarietà, introdotto a livello europeo sin dal Trattato di Maastricht del 1992 al fine di definire i rapporti istituzionali dell'Unione con gli Stati membri<sup>3</sup> e cristallizzato – come ormai noto – nel testo costituzionale dal 2001, tanto nell'accezione verticale (articolo 118, comma 1<sup>4</sup>) quanto in quella orizzontale (articolo 118, comma quarto<sup>5</sup>), come pure in ottica, potremmo dire, sostituiva (articolo 120, comma 2<sup>6</sup>).

L'articolo 1 della L.R. n. 12/2005 afferma difatti che «*la presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione detta le norme di governo del territorio lombardo, definendo forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e comunitario, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia*».

Posta tale precisazione, deve darsi atto di come il secondo comma richiami invece espressamente il criterio della sussidiarietà, senza ulteriori specificazioni, enunciando che

---

<sup>3</sup> Al riguardo può brevemente ricordarsi che nel Preambolo del Trattato di Maastricht il principio *de quo* venne richiamato nel definire premesse ed obiettivi degli Stati firmatari «[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà». Venne previsto, inoltre, tra le «Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la comunità economica europea per creare la comunità europea» l'inserimento, all'interno di quest'ultimo, dell'articolo 3 B, secondo il quale «la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

La norma in parola è oggi confluita nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea, a seguito delle molteplici modifiche ai Trattati *medio tempore* intervenute.

<sup>4</sup> L'articolo 118, comma 1 della Costituzione afferma che «*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*».

<sup>5</sup> Il comma quarto dell'articolo 118 della Costituzione stabilisce che «*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*».

<sup>6</sup> L'articolo 120 della Costituzione, al comma secondo, prevede che «*il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*».

*«la presente legge si ispira ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza».*

L'articolo in esame, inoltre, a seguito della novella legislativa di cui alla cd. *«Legge sulla rigenerazione urbana e territoriale»* (L.R. n. 18/2019) - di cui si parlerà diffusamente nel prosieguo<sup>7</sup> - reca un'interessante formulazione al comma 3-bis, che valorizza lo strumento del partenariato pubblico-privato statuendo che *«la Regione promuove, negli strumenti di governo del territorio, gli obiettivi della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana e territoriale per realizzare, in collaborazione con la Città metropolitana di Milano, le province, gli enti gestori dei parchi regionali e naturali, [...] e i comuni, anche attraverso le relative forme associative, un modello di sviluppo territoriale sostenibile, da attuarsi anche mediante gli strumenti di partenariato pubblico-privato e di programmazione negoziata previsti dalla normativa regionale».*

Con riguardo alla disciplina da ultimo richiamata può citarsi la L.R. n. 19/2019, recante *«Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale»*, che - come enunciato dal primo comma dell'articolo 1 (*«Finalità»*) - *«disciplina gli strumenti della programmazione negoziata di interesse regionale, in coerenza con il principio di sussidiarietà e di pari ordinazione degli enti, secondo le disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, per la realizzazione condivisa degli obiettivi e delle linee programmatiche regionali individuate nel Programma regionale di sviluppo, nel Documento di economia e finanza regionale e negli altri piani e programmi regionali di settore, la cui attuazione richiede l'azione integrata e coordinata della Regione e di uno o più enti locali o, comunque, di amministrazioni pubbliche, soggetti pubblici o anche organismi di diritto pubblico»*, precisando al comma secondo che *«fermo restando quanto previsto al comma 1, anche i soggetti privati possono concorrere all'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata di interesse regionale, secondo le modalità previste ai sensi della presente legge»*<sup>8</sup>.

Il successivo articolo 2 (*«Strumenti della programmazione negoziata di interesse regionale»*) al primo comma dispone che *«sono strumenti della programmazione negoziata di interesse regionale:*

- a) l'accordo quadro di sviluppo territoriale, di seguito indicato come AQST;*
- b) l'accordo di rilancio economico, sociale e territoriale, di seguito indicato come AREST;*
- c) l'accordo di programma, di seguito indicato come AdP;*
- d) l'accordo locale semplificato, di seguito indicato come ALS»*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. in particolare par. 8.

<sup>8</sup> Il comma terzo prevede che *«gli strumenti di programmazione negoziata di cui al comma 1 assicurano l'integrazione e il coordinamento delle azioni concordate, ferme restando le competenze delle amministrazioni coinvolte rispetto all'esercizio delle funzioni e allo svolgimento delle attività di interesse comune previste per l'attuazione di ciascun accordo».*

<sup>9</sup> Ai sensi del comma secondo *«costituiscono, altresì, strumenti di programmazione negoziata di interesse regionale i patti territoriali per lo sviluppo economico, ambientale, sociale e della mobilità dei territori montani ai quali la Regione aderisce secondo le modalità e le condizioni definite dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge regionale 28 dicembre 2017, n. 40 (Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dei territori montani interessati da impianti di risalita e dalle infrastrutture connesse e funzionali al relativo servizio). Ai patti territoriali di cui al presente comma continua ad applicarsi la specifica disciplina*

L'articolo 14 («*Abrogazioni, norme transitorie e finali*») della L.R. n. 19/2019, al comma 8, prevede che «*i rinvii agli accordi di programma o agli altri strumenti di programmazione negoziata regionale previsti ai sensi delle leggi regionali di settore si intendono riferiti, ove compatibili, agli strumenti di programmazione negoziata di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge. È comunque fatta salva la specifica disciplina degli accordi di programma prevista dalla l.r. 12/2005 per l'approvazione dei programmi integrati di intervento che comportano variante agli strumenti urbanistici e aventi rilevanza regionale*».

La legge per il governo del territorio, difatti, all'articolo 87 («*Programmi integrati di intervento*») sancisce che «*i comuni, nell'ambito delle previsioni del documento di piano di cui all'articolo 8<sup>10</sup> [...] nonché in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3 bis, promuovono la formazione di programmi integrati di intervento al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del proprio territorio*»: se il comma secondo della norma chiarisce che «*il programma integrato di intervento è caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi*:

a) *previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale, naturalistica e paesaggistica, alla rigenerazione urbana anche mediante la bonifica dei suoli contaminati;*

b) *compresenza di tipologie e modalità di intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione e al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;*

c) *rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano*», il comma quarto precisa che «*il programma integrato di intervento può prevedere il concorso di più soggetti operatori e risorse finanziarie, pubblici e privati*».

Orbene, da quanto sin qui delineato inizia ad intravedersi l'importanza sempre crescente che assume nell'impianto della legge lombarda per il governo del territorio l'amministrazione «*per accordi*».

Come è stato autorevolmente rilevato in dottrina l'urbanistica consensuale rappresenta una complessa questione alla quale si è giunti attraverso un articolato percorso che vede una doppia motivazione di fondo: da un lato l'esigenza sempre più avvertita di raggiungere -mediante la partecipazione del privato interessato dalle trasformazioni previste dal piano urbanistico - il miglior assetto degli usi del territorio, seppur nell'interesse generale della collettività; dall'altro, quella di soddisfare, oltre a tali trasformazioni, anche la domanda di opere di urbanizzazione che le amministrazioni

---

di cui alla l.r. 40/2017. È comunque fatta salva la specifica disciplina di riferimento delle forme di accordo o di patto, ulteriori a quella di cui al precedente periodo, previste dalla normativa regionale di settore».

<sup>10</sup> Cfr. par. 5.

locali non sono in grado di finanziare totalmente con capitale pubblico. Si è così osservato che l'accordo pubblico-privato risponde ad entrambe le suddette finalità<sup>11</sup>.

Ciò detto, appare lapalissiano il legame che unisce il principio di sussidiarietà orizzontale e l'amministrazione condivisa, cui sembra tendere la L.R. n. 12/2005 fin dal suo primo articolo, tanto nella parte in cui si ispira a detto principio, quanto in quella in cui auspica l'utilizzo degli *«strumenti di partenariato pubblico-privato e di programmazione negoziata previsti dalla normativa regionale»*.

3. *L'articolo 2 della L.R. n. 12/2005: la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati.*

La Parte I (*«Pianificazione del territorio»*) della L.R. n. 12/2005, al *«Titolo II»* disciplina gli *«Strumenti di governo del territorio»*.

Al fine di analizzare l'impatto del principio di sussidiarietà orizzontale sulla normativa in esame preme soffermarsi sulle *«Disposizioni generali»* di cui al Capo I, con riguardo, segnatamente, all'articolo 2, rubricato *«Correlazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale»*.

La norma *de qua* - dopo aver enunciato che *«il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati, coerenti e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso»* (comma 1), che *«il Piano territoriale regionale (PTR) costituisce il piano di riferimento ai fini della coerenza delle politiche regionali e dei piani e programmi di settore con ricadute territoriali, nonché degli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale ai vari livelli»* (comma 1-bis) e che *«i piani si caratterizzano ed articolano sia in ragione del diverso ambito territoriale cui si riferiscono sia in virtù del contenuto e della funzione svolta dagli stessi»* (comma 2) - afferma che *«i piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni»* (comma 3) e che *«il piano territoriale regionale e i piani territoriali di coordinamento provinciali hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve le previsioni che, ai sensi della presente legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante»*.

Per quanto qui di interesse occorre porre l'attenzione sul comma 5, a mente del quale *«il governo del territorio si caratterizza per:*

- a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti;*
- b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni;*
- c) la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati;*

---

<sup>11</sup> URBANI P., *Pianificare per accordi*, Riv. giur. edilizia, fasc. 4, 2005.



*c bis) la riduzione del consumo di suolo, la rigenerazione territoriale e urbana.*

*c ter) la sostenibilità ambientale e, in particolare, il risparmio di risorse territoriali, ambientali ed energetiche e il riuso di materia in un'ottica di economia circolare».*

Ciò che già all'indomani dell'introduzione della legge lombarda per il governo del territorio ha assunto un rilievo primario, invero, è stata proprio la possibilità, per i privati, di integrare i contenuti della pianificazione, senza più limitarsi, come accadeva in passato, al ruolo di meri destinatari delle decisioni assunte dalla pubblica amministrazione in tal senso.

Gli strumenti della «*Pianificazione comunale*» - rappresentati, ex articolo 6 della L.R. n. 12/2005, dal «*piano di governo del territorio*», nonché dai «*piani attuativi*» e dagli «*atti di programmazione negoziata con valenza territoriale*» - vedono, difatti, il contributo del privato non solo nella fase attuativa, in base ad un paradigma ormai noto, ma anche in quella progettuale della pianificazione, secondo il modello della pianificazione concertata democraticamente con i cittadini<sup>12</sup>.

A tal uopo basti pensare all'articolo 13, che nel disciplinare l'«*Approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio*» enuncia una serie di disposizioni finalizzate ad esplicitare le modalità in cui può esplicarsi il suddetto apporto: il comma secondo stabilisce che «*prima del conferimento dell'incarico di redazione degli atti del PGT, il comune pubblica avviso di avvio del procedimento su almeno un quotidiano o periodico a diffusione locale e sui normali canali di comunicazione con la cittadinanza, stabilendo il termine entro il quale chiunque abbia interesse, anche per la tutela degli interessi diffusi, può presentare suggerimenti e proposte. Il comune può, altresì, determinare altre forme di pubblicità e partecipazione*»; il comma terzo dispone che «*prima dell'adozione degli atti di PGT il comune, tramite consultazioni, acquisisce entro trenta giorni il parere delle parti sociali ed economiche*» ed il comma quarto che «*entro novanta giorni dall'adozione, gli atti di PGT sono depositati nella segreteria comunale per un periodo continuativo di trenta giorni, ai fini della presentazione di osservazioni nei successivi trenta giorni [...]*<sup>13</sup>».

In un'ottica complessiva si è dunque osservato come la necessità di consentire la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni nelle scelte dell'amministrazione - in particolare nella formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue varianti - risulti strettamente connessa al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui - come si vedrà - costituiscono applicazione le prescrizioni che svincolano la nozione di *standard*

---

<sup>12</sup> FREGO LUPPI S. A., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 2006.

<sup>13</sup> Ai sensi del comma *de quo* «*gli atti sono altresì pubblicati nel sito informatico dell'amministrazione comunale. Del deposito degli atti e della pubblicazione nel sito informatico dell'amministrazione comunale è fatta, a cura del comune, pubblicità sul Bollettino ufficiale della Regione e su almeno un quotidiano o periodico a diffusione locale*».

urbanistico dalla necessità di un intervento soggettivamente pubblico, valorizzando la realizzazione delle attrezzature di interesse pubblico da parte dei privati<sup>14</sup>.

#### 4. *Partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni nel governo del territorio.*

L'articolo 2 («*Correlazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale*») della L.R. n. 12/2005, nel delineare i tratti caratteristici del piano di governo del territorio, fa riferimento – come anticipato – anche alla «*partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni*», secondo quanto esplicitato dal comma 5 alla lettera b).

In proposito appare utile una digressione volta ad illustrare come in dottrina, nell'intento di analizzare le modalità partecipative dei cittadini e di chiunque ne abbia interesse, sia stato posto in evidenza come detta partecipazione possa avvenire in base a modalità di inclusione differenziate, secondo quella che può essere definita come una scala di partecipazione pubblica in cui si verifica un progressivo ampliamento del potere decisionale di abitanti, cittadini, soggetti interessati alla decisione.

È stato così elaborato una sorta di modello, che vede implicati la *governance*, la democrazia deliberativa, la progettazione interattiva o progettazione partecipata, l'autorganizzazione, nonché i conflitti urbani e territoriali.

Preme esplicitare che la *governance* rappresenta ad oggi una modalità piuttosto diffusa, nella quale le decisioni e le politiche pubbliche vengono costruite mediante il coordinamento tra istituzioni, amministrazioni e rappresentanze degli interessi economici e sociali: tale prassi presenta tuttavia il limite di coinvolgere, oltre agli attori istituzionali, solo gli appartenenti ad associazioni strutturate già titolari di un potere decisionale riconosciuto.

La democrazia deliberativa, come si ricorderà, si esprime attraverso una riflessione basata sul dibattito informato, che non ha come punto conclusivo l'assunzione di una decisione finale (la quale continua ad essere gestita altrove), pur verificandosi – attraverso gli strumenti che ne sono propri - una discussione approfondita in ordine alle opere interessate.

La progettazione interattiva, o progettazione partecipata, dà concretezza alla democrazia partecipativa e comporta il coinvolgimento diretto dei cittadini che partecipano attivamente alla redazione dei progetti: in tali ipotesi si assiste invece ad una decisione condivisa tra popolazione ed attori istituzionali.

---

<sup>14</sup> FREGO LUPPI S. A., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 2006.

L'autorganizzazione sociale, che comporta iniziative dirette ed autonome di elaborazione e gestione dei processi di trasformazione nati nella società: a titolo esemplificativo può menzionarsi il caso di comitati e gruppi di quartiere che si propongono all'Amministrazione per la gestione di uno spazio pubblico.

Infine, con riguardo ai conflitti urbani e territoriali – i quali producono azioni collettive di lotta, resistenza e protesta sociale – si è peraltro posto in luce come gli stessi non debbano stupire, poiché consolidate modalità di partecipazione – quali, ad esempio, quella del «*Planning for real*» – sono nate come forma di lotta<sup>15</sup>.

Tra le forme di conflitti si intende citare quella che viene comunemente indicata con l'acronimo «NIMBY» (inglese per «*Not In My Back Yard*», «non nel mio cortile») e si riferisce alla protesta da parte di membri di una comunità locale contro la realizzazione di opere pubbliche con impatto rilevante (quali grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, termovalorizzatori, discariche, depositi di sostanze pericolose, centrali elettriche e simili) in un territorio che viene dagli stessi avvertito come vicino ai loro interessi quotidiani, laddove non vi sarebbe – verosimilmente – opposizione alla realizzazione di tali opere se poste in essere in un altro luogo ritenuto meno prossimo o importante: in tali casi l'opposizione può risultare motivata dal timore di effetti negativi per l'ambiente, di rischi per la salute o sicurezza degli abitanti o di una riduzione dello *status* del territorio<sup>16</sup>.

Con il termine «*Planning for Real*» ci si riferisce invece ad una tecnica utilizzata per condurre un processo di progettazione urbana partecipata, che appare ormai ampiamente utilizzata nel nord Europa dagli esponenti del «*New Urbanism*»: si tratta di un procedimento complesso che coinvolge le differenti professionalità (architetti, ingegneri, urbanisti, sociologi, avvocati), che svolgono la funzione di facilitatori e coordinatori, e gli abitanti del luogo dove si vuole intervenire, nel ruolo di giocatori, in un processo articolato in diverse fasi che vanno dalla costruzione di un plastico della zona interessata dalle ipotetiche trasformazioni a quella della comunicazione, in cui detto plastico viene esposto in luoghi molto frequentati dalla comunità, fino all'indicazione – mediante l'apposizione sullo stesso di idonee figurine – delle ipotesi di intervento. Successivamente si procede alla negoziazione e scelta delle priorità, mediante la discussione democratica che ha ad oggetto l'urgenza con cui si ritiene che le opere indicate debbano essere realizzate, per giungere alla decisione finale dopo il consulto popolare, allorquando i tecnici di settore verificano l'effettiva fattibilità e danno inizio ai lavori<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> MAGGIO M., *Teorie e tecniche di partecipazione pubblica in La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, a cura di DE SANTIS F. (<https://www.regione.toscana.it/documents/10180/22524463/la-partecipazione-nel-governo-del-territorio-in-toscana.pdf/55582065-3881-0bf2-d3c0-c954c860c715?t=1595416023733>).

<sup>16</sup> <https://it.wikipedia.org/wiki/NIMBY>

<sup>17</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Planning\\_for\\_Real](https://it.wikipedia.org/wiki/Planning_for_Real)

In Italia un significativo esempio di tale modello di cittadinanza attiva ha interessato qualche anno fa il progetto di riqualificazione della zona del Pigneto a Roma, dove si è sperimentato lo strumento *de quo* per incentivare la progettazione partecipata<sup>18</sup>.

5. *L'articolo 8 della L.R. n. 12/2005: il potere propositivo del privato nella redazione del documento di piano e le scelte pianificatorie comunali.*

L'articolo 8 della legge lombarda per il governo del territorio si occupa di disciplinare il «Documento di piano», il quale rappresenta uno dei tre atti che – insieme al «Piano dei servizi» ed al «Piano delle Regole» - compone il PGT («Piano di governo del territorio»)<sup>19</sup>.

Al fine di evidenziare come il principio di sussidiarietà orizzontale possa trasparire dalla disposizione *de qua* nella parte in cui riconosce un potere propositivo del privato nella redazione del documento di piano, giova porre l'attenzione sul primo comma della norma in parola, che espressamente sancisce che «il documento di piano, anche avvalendosi degli strumenti di cui all'articolo 3, definisce:

- a) *il quadro ricognitivo e programmatorio di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, eventualmente proponendo le modifiche o le integrazioni della programmazione provinciale e regionale che si ravvisino necessarie;*
- b) *il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale, e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo, ivi compresi le fasce di rispetto ed i corridoi per i tracciati degli elettrodotti;*
- c) *l'assetto geologico, idrogeologico e sismico, ai sensi dell'articolo 57, comma 1, lettera a)».*

Tale prima parte della disposizione mette in risalto – proprio alla lettera a) – la rilevanza delle proposte formulate dai cittadini, sia come singoli che in forma associata, nella definizione del quadro ricognitivo e programmatorio di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune operata del documento di piano: la seconda parte

<sup>18</sup> <https://www.labsus.org/2015/01/planning-for-real-progettazione-partecipata-al-pigneto/>;  
<https://www.romatoday.it/zone/pigneto/pigneto/progettazione-partecipata-piazza-del-pigneto.html>

<sup>19</sup> Cfr. articolo 7 («Piano di governo del territorio»), comma 1, L.R. n. 12/2005.

cfr. anche

dell'articolo in commento pone invece l'attenzione sulle scelte pianificatorie comunali, che venendo operate sulla base degli elementi di cui al primo comma, tengono dunque conto anche delle suddette proposte.

Il comma secondo dell'articolo 8 stabilisce, difatti, che «sulla base degli elementi di cui al comma 1, il documento di piano:

- a) individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale;*
- b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT relativamente ai diversi sistemi funzionali e, in particolare, all'effettivo fabbisogno residenziale; nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale;*
- b bis) nella definizione degli obiettivi quantitativi tiene conto prioritariamente dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare prioritariamente garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali;*
- b ter) quantifica il grado di intervenuto consumo di suolo sulla base dei criteri e dei parametri stabiliti dal PTR e definisce la soglia comunale di consumo del suolo, quale somma delle previsioni contenute negli atti del PGT. La relazione del documento di piano illustra le soluzioni prospettate, nonché la loro idoneità a conseguire la massima compatibilità tra i processi di urbanizzazione in atto e l'esigenza di ridurre il consumo di suolo e salvaguardare lo sviluppo delle attività agricole;*
- b quater) stabilisce che nelle scelte pianificatorie venga rispettato il principio dell'invarianza idraulica e idrologica, ai sensi dell'articolo 58 bis, comma 3, lettera a);*
- c) determina, in coerenza con i predetti obiettivi e con le politiche per la mobilità, le politiche di intervento per la residenza, ivi comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale, evidenziando le scelte di rilevanza sovracomunale [...];*
- d) dimostra la compatibilità delle predette politiche di intervento e della mobilità con le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione, anche in relazione agli effetti indotti sul territorio contiguo;*
- e) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione, nonché i criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e*

- sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva;
- e bis)<sup>20</sup>
- e ter) d'intesa con i comuni limitrofi, può individuare, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, le aree nelle quali il piano dei servizi prevede la localizzazione dei campi di sosta o di transito dei nomadi;
- e quater) individua i principali elementi caratterizzanti il paesaggio ed il territorio, definendo altresì specifici requisiti degli interventi incidenti sul carattere del paesaggio e sui modi in cui questo viene percepito;
- e quinquies) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente;
- e sexies) individua le aree da destinare ad attività produttive e logistiche da localizzare prioritariamente nelle aree di cui alla lettera e quinquies);
- f) determina le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale e la eventuale proposizione, a tali livelli, di obiettivi di interesse comunale;
- g) definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione;
- g bis) definisce meccanismi gestionali e un sistema di monitoraggio che permetta di dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti per gli ambiti di trasformazione e agli interventi infrastrutturali, anche in base alle risorse economiche realmente disponibili».

Con riferimento all'impatto del principio di sussidiarietà nelle politiche di governo del territorio, con precipuo riguardo all'autonoma iniziativa dei cittadini, giova ricordare che a mente dell'articolo 14 - «Approvazione dei piani attuativi e loro varianti. Interventi sostitutivi» - possono essere presentati al Comune piani attuativi di iniziativa privata, mentre ai sensi del primo comma dell'articolo 91 - «Attivazione dei programmi integrati di intervento» - «in attuazione dei contenuti del documento di piano di cui all'articolo 8, possono presentare al comune proposte di programmazione integrata soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra loro. I soggetti privati possono presentare proposte di programmi integrati di intervento se aventi la disponibilità di aree od immobili compresi nel relativo ambito di intervento, secondo quanto disposto dall'articolo 12, comma 4, e salvo quanto previsto dalla vigente legislazione in materia di formazione del comparto edificatorio, equivalendo, in tal caso, l'approvazione del programma integrato di intervento a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per le opere in esso contenute».

---

<sup>20</sup> Lettera abrogata dall'articolo 3, comma 1, lett. h) della L.R. n. 18/2019.

## 6. Gli standards qualitativi nella L.R. n. 12/2005.

L'articolo 9 della L.R. n. 12/2005 disciplina il «Piano dei servizi», stabilendo al primo comma che *«i comuni redigono ed approvano il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste. L'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, quale servizio di interesse pubblico o generale, è obbligatoria per i comuni indicati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione, sulla base dei fabbisogni rilevati dal Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Tali comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata con previsione di destinazioni residenziali, assicurano la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato».*

Per quanto di interesse si segnala che il comma secondo dispone che i Comuni redigano «il piano dei servizi determinando il numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio, secondo i seguenti criteri:

- a) *popolazione stabilmente residente nel comune gravitante sulle diverse tipologie di servizi anche in base alla distribuzione territoriale;*
- b) *popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale;*
- c) *popolazione gravitante nel territorio, stimata in base agli occupati nel comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, nonché in base ai flussi turistici».*

Il comma terzo sancisce che *«il piano dei servizi, per soddisfare le esigenze espresse dall'utenza definita con le modalità di cui al comma 2, valuta prioritariamente l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento. Analogamente il piano indica, con riferimento agli obiettivi di sviluppo individuati dal documento di piano di cui all'articolo 8, le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti, ne quantifica i costi e ne prefigura le modalità di attuazione. In relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a diciotto metri quadrati per abitante. Il piano dei servizi individua, altresì, la dotazione di servizi che deve essere assicurata nei piani attuativi, garantendo in ogni caso all'interno di questi la dotazione minima sopra indicata, fatta salva la possibilità di monetizzazione prevista dall'articolo 46, comma 1, lettera a)».*

Giova evidenziare, inoltre, che ai sensi del comma quarto «il piano dei servizi esplicita la sostenibilità dei costi di cui al comma 3, anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta degli interventi da parte dei privati», nonché che, a mente del comma quinto, «nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal piano territoriale di coordinamento provinciale, in relazione al flusso di pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante [...]».

Il comma 10 della norma *de qua* stabilisce che «sono servizi pubblici e di interesse pubblico o generale i servizi e le attrezzature pubbliche, realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti al comune nell'ambito di piani attuativi, nonché i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel piano dei servizi, ovvero da atto di accreditamento dell'organismo competente in base alla legislazione di settore, nella misura in cui assicurino lo svolgimento delle attività cui sono destinati a favore della popolazione residente nel comune e di quella non residente eventualmente servita»: dopo aver specificato, al comma 11, che «le previsioni contenute nel piano dei servizi, concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere prescrittivo e vincolante», viene chiarito, al comma 12 – peraltro oggetto, nel tempo, di una duplice declaratoria di illegittimità costituzionale in relazione ad alcuni determinati profili<sup>21</sup> – che «i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi hanno la durata di cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso [...]» essendo «comunque ammessa, da parte del proprietario dell'area, entro il predetto termine quinquennale, la realizzazione diretta di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo, a condizione che la Giunta comunale espliciti con proprio atto la volontà di consentire tale realizzazione diretta ovvero, in caso contrario, ne motivi con argomentazioni di interesse pubblico il rifiuto. La realizzazione diretta è subordinata alla stipula di apposita convenzione intesa a disciplinare le modalità attuative e gestionali».

---

<sup>21</sup> Cfr. Sentenza Corte costituzionale, n. 270/2020 che ha 1) dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 12, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento; 2) dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 12 sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia; sentenza Corte costituzionale, n. 129/2006, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 12, e dell'art. 11, comma 3, della presente legge, nella parte in cui non prevede l'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (<https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showpart&idparte=lr002005031100012ar0009a#n49>).



Il comma 13 precisa che *«non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del piano dei servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione»*.

Orbene, il «Piano dei servizi» prevede dunque che questi ultimi siano realizzabili da sia operatori pubblici sia privati: l'articolo 9 non stabilisce un rigido rapporto quantitativo tra capacità edificatoria e quantità di aree cd. «standards», demandando al piano stesso la definizione di tale rapporto, fermo il limite minimo di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico che è pari a diciotto mq. per abitante<sup>22</sup>.

Con riguardo ai «Programmi integrati di intervento», l'articolo 90 - «Aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale» - al primo comma stabilisce che *«i programmi integrati di intervento garantiscono, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, valutata in base all'analisi dei carichi di utenza che le nuove funzioni inducono sull'insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale, in coerenza con quanto sancito dall'articolo 9, comma 4<sup>23</sup>, anche con la presentazione, da parte del proponente, di una valutazione economico-finanziaria redatta secondo le modalità e i requisiti di cui all'articolo 43 comma 2 quater<sup>24</sup> [...]»*.

7. *La sussidiarietà orizzontale declinata attraverso gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica: l'articolo 11 della L.R. n. 12/2005.*

La L.R. n. 12/2005 consta di diverse disposizioni volte ad incentivare i fenomeni dell'urbanistica compensativa e perequativa (oltre che premiale), espressione della cd. «urbanistica consensuale e postvincolistica», nell'ambito della più ampia nozione definita di amministrazione per accordi: ci si riferisce, invero a quelle tecniche di pianificazione basate sull'utilizzo e sulla circolazione dei diritti edificatori, nell'ottica del superamento

---

<sup>22</sup> FREGO LUPPI S. A., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, Riv. giur. edilizia, fasc. 2, 2006.

<sup>23</sup> Il comma quarto dell'articolo 9, come visto, stabilisce che *«il piano dei servizi esplicita la sostenibilità dei costi di cui al comma 3, anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta degli interventi da parte dei privati»*.

<sup>24</sup> L'articolo 43, comma 2-quater, prevede che *«negli ambiti della rigenerazione ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e quinquies), in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, il contributo di costruzione di cui al comma 1 è ridotto del 50 per cento, salva la facoltà per i comuni di prevedere ulteriori riduzioni. Nei casi in cui il relativo titolo abilitativo preveda un convenzionamento il comune può sempre rimodulare in aumento o in riduzione il contributo di costruzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati. La Giunta regionale individua le modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi»*.

<sup>25</sup> Cfr. D.G.R. 28 dicembre 2022 - n. XI/7729 «Modalità e requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005» (<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/decfcc90-6d91-4333-bd1e-a6bb0a832d3b/dgr-7729-2022-modalita-requisiti-elaborazione-valutazione-economico-finanziaria-interventi-rigenerazione.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-decfc90-6d91-4333-bd1e-a6bb0a832d3b-on0DnZ3>).

della metodica della cd. «zonizzazione» e dei relativi limiti, rappresentati tanto «dalla disparità di trattamento riservata ai proprietari di fondi del tutto omogenei a seconda della casualità della loro ubicazione», quanto «dai costi e dai tempi gravanti sugli enti pubblici attuatori per l'acquisizione espropriativa di determinate aree e la loro trasformazione a destinazione pubblica»<sup>26</sup>.

Tali tecniche, in termini generali, consistono nel «riconoscimento ai proprietari chiamati a concorrere alla pianificazione generale di una posizione giuridica qualificata a fronte della cessione pattizia dei suoli, ovvero della imposizione su di essi di restrizioni o anche di vincoli assoluti di inedificabilità», laddove «l'insieme indistinto di queste posizioni giuridiche qualificate [...] viene riassuntivamente indicato con il sintagma "diritti edificatori"»<sup>27</sup>.

In proposito preme analizzare l'articolo 11 («Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica») della L.R. n. 12/2005: i commi da 1 a 2-ter sono incentrati sulla perequazione, mentre al terzo comma viene disciplinata la compensazione. Il comma quarto della disposizione *de qua* affronta il tema della commerciabilità dei diritti edificatori, disciplinando il relativo registro comunale, venendo poi in rilievo, nei commi da 5 a 5-octies, un'importante ipotesi di premialità urbanistica («l'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT è incrementato fino al 20 per cento [...]») - introdotta ad opera della cd. «Legge sulla rigenerazione» del 2019 - a fronte della realizzazione di interventi sul patrimonio edilizio esistente che perseguano una o più delle finalità indicate dalla norma e volte, per l'appunto, al miglioramento ed alla riqualificazione urbana e territoriale.

Concentrandosi sul primo comma dell'articolo 11, si osserva che esso disciplina la perequazione cd. «ristretta» - detta anche «di comparto», in quanto tale forma perequativa trova radice nell'istituto del comparto edilizio - disponendo che «sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3».

Il secondo comma definisce invero la perequazione cd. «estesa» - in quanto riferita all'intero territorio comunale - prescrivendo che «sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a

---

<sup>26</sup> Cassazione civile sez. un., n. 23902/2020.

<sup>27</sup> Cassazione civile sez. un., n. 23902/2020.

*trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo».*

Il comma 2-bis stabilisce che *«i comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso [...]»*, mentre il comma 2-ter – di recente introduzione<sup>28</sup> – prevede un'ipotesi di perequazione territoriale intercomunale, allargando ulteriormente il meccanismo perequativo e sancendo che *«i comuni, anche in accordo con altri enti territoriali, possono prevedere, in relazione alle specifiche competenze e nel rispetto dei vincoli di destinazione previsti dalla normativa vigente, forme di perequazione territoriale intercomunale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati [...]»*. Giova rammentare che la forma perequativa intercomunale si realizza efficacemente attraverso i piani associati, secondo quanto previsto dal comma 3-bis dell'articolo 7 («Piano di governo del territorio») della L.R. 12/2005.

Come anticipato, il comma terzo si occupa dell'istituto della compensazione urbanistica, statuendo che *«fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 [...] alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio»*.

## **8. Sussidiarietà orizzontale e rigenerazione urbana e territoriale.**

Il principio di sussidiarietà orizzontale può essere declinato anche con riguardo alle politiche di rigenerazione e recupero del patrimonio edilizio esistente - perseguite negli

---

<sup>28</sup> Il comma è stato aggiunto dall'articolo 3, comma 1, lett. o) della L.R. n. 18/2019.

ultimi anni dalla Regione Lombardia al fine di migliorare la qualità edilizia ed ambientale - attesa la crescente attenzione che la normativa in materia sembra riservare al contributo in tal senso apportabile dai soggetti privati, favorendone le relative iniziative mediante una serie di misure premianti, introdotte - da ultimo - dalla recente L.R. n. 18/2019 (cd. «*Legge per la rigenerazione urbana e territoriale*»).

Si tratta, a titolo esemplificativo, delle previsioni - cui si è già fatto cenno - di cui al comma 2, lettera e-*quinquies*) dell'articolo 8 («*Documento di piano*»), che prescrive l'individuazione, all'interno del documento di piano, degli «*ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente*»: al riguardo deve segnalarsi che con il primo comma dell'articolo 8-bis («*Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale*») si è sancito che «*fino all'adeguamento del PGT di cui all'articolo 5, comma 3, della l.r. 31/2014, l'individuazione, anche tramite azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità e degli eventuali operatori privati interessati dalla realizzazione degli interventi, degli ambiti di cui all'articolo 8, comma 2, lettera e quinquies*), è effettuata [...]<sup>29</sup> con deliberazione del consiglio comunale, [...]. Per gli ambiti individuati, la deliberazione, nel rispetto della disciplina urbanistica prevista dal PGT per gli stessi:

- a) *individua azioni volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza, alla riduzione dei costi, al supporto tecnico amministrativo;*
- b) *incentiva gli interventi di rigenerazione urbana di elevata qualità ambientale, prevedendo, tra l'altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali, con particolare riferimento alla rete verde e alla rete ecologica, in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente;*
- c) *prevede gli usi temporanei, ai sensi dell'articolo 51 bis, consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati;*
- d) *prevede lo sviluppo della redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria».*

In aggiunta deve evidenziarsi che il comma 2-*quater* dell'articolo 43 («*Contributo di costruzione*») dispone che «*negli ambiti della rigenerazione ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e quinquies*), in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, il contributo di costruzione [...] è ridotto del 50 per cento, salva la facoltà per i comuni di prevedere ulteriori riduzioni»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Con riferimento all'originaria tempistica di sei mesi decorrenti dall'approvazione della L.R. n. 18/2019 si ricorda che, a mente del secondo comma dell'articolo 28 («*Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*») della L.R. n. 18/2020, tale scadenza è stata prorogata al 31.12.2021.

<sup>30</sup> La norma sancisce pure che «*nei casi in cui il relativo titolo abilitativo preveda un convenzionamento il comune può sempre rimodulare in aumento o in riduzione il contributo di costruzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto*

Si è avuto modo di tratteggiare pure il meccanismo premiale di cui ai commi da 5 a 5-octies dell'articolo 11 («Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica»)<sup>31</sup>: il quinto comma della norma *de qua* sancisce che «per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente l'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT è incrementato fino al 20 per cento, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale che attribuisce ai comuni la facoltà di modulare tale incremento, in coerenza con i criteri previsti ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quinquies, ove perseguano una o più delle finalità di seguito elencate:

- a) realizzazione di servizi abitativi pubblici e sociali [...];
- b) aumento della sicurezza delle costruzioni relativamente al rischio sismico e riduzione della vulnerabilità rispetto alle esondazioni;
- c) demolizione o delocalizzazione di edifici in aree a rischio idraulico e idrogeologico, anche comportanti la riqualificazione degli ambiti fluviali;
- d) rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica, gestione sostenibile delle acque meteoriche, risparmio idrico, conseguimento del drenaggio urbano sostenibile;
- e) riqualificazione ambientale e paesaggistica, utilizzo di coperture a verde, interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile, anche in attuazione della Rete Verde e della Rete Ecologica;
- f) <sup>32</sup>
- g) demolizione di opere edilizie incongrue, identificate nel PGT ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della l.r. 31/2014;
- h) realizzazione di interventi destinati alla mobilità collettiva, all'interscambio modale, alla ciclabilità e alle relative opere di accessibilità, nonché di riqualificazione della rete infrastrutturale per la mobilità;
- i) conferimento di rifiuti, derivanti da demolizione selettiva, a impianti di recupero e utilizzo di materiali derivanti da operazioni di recupero di rifiuti
- j) bonifica degli edifici e dei suoli contaminati, fatta salva la possibilità di avvalersi, in alternativa e ove ne ricorrano le condizioni, degli incentivi di cui all'articolo 21, comma 5, e all'articolo 21 bis, comma 2, della l.r. 26/2003, nel caso in cui gli interventi di decontaminazione vengano effettuati dal soggetto non responsabile della contaminazione;
- k) interventi di chiusura di vani aperti finalizzati alla riduzione del fabbisogno energetico dell'edificio;
- l) applicazione di sistemi integrati di sicurezza e di processi di gestione dei rischi dei cantieri, basati sulla tracciabilità e sulle attività di controllo, con particolare attenzione al movimento terra e alla tracciabilità dei rifiuti, che si basino su tecnologie avanzate, utilizzando

---

della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati. La Giunta regionale individua le modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi». Cfr. D.G.R. 28 dicembre 2022 - n. XI/7729 «Modalità e requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005»

(<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/decfcc90-6d91-4333-bd1e-a6bb0a832d3b/dgr-7729-2022-modalita-requisiti-elaborazione-valutazione-economico-finanziaria-interventi-rigenerazione.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-deccfcc90-6d91-4333-bd1e-a6bb0a832d3b-on0DnZ3>).

<sup>31</sup> Cfr. par. 7.

<sup>32</sup> Lettera abrogata dall'articolo 13, comma 1, lett. a), numero 1) della L.R. n. 13/2020.

*strumenti come la geolocalizzazione, la videosorveglianza e la protezione perimetrale, al fine di prevenire il rischio di reato nel corso di tutte le fasi dei cantieri relativi agli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana;*  
m) *eliminazione delle barriere architettoniche».*

Al riguardo si ricorda che la Giunta Regionale ha approvato con D.G.R. 5 agosto 2020 - n. XI/3508 i criteri per l'accesso all'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT<sup>33</sup>.

L'articolo 43 («Contributo di costruzione»), al comma 2-*quinquies*, prevede pure un elenco di interventi sul patrimonio edilizio esistente per i quali il Comune ha facoltà di modulare, sulla scorta di criteri elaborati dalla Giunta regionale<sup>34</sup>, la riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione. Tali interventi devono perseguire le «*seguenti finalità*»:

- a) *promozione dell'efficientamento energetico;*
- b) *aumento della sicurezza delle costruzioni relativamente al rischio sismico e riduzione della vulnerabilità rispetto alle esondazioni;*
- c) *demolizione o delocalizzazione di edifici in aree a rischio idraulico e idrogeologico, anche comportanti la riqualificazione degli ambiti fluviali;*
- d) *rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica, gestione sostenibile delle acque meteoriche, risparmio idrico, conseguimento del drenaggio urbano sostenibile;*
- e) *riqualificazione ambientale e paesaggistica, utilizzo di coperture a verde, interconnessione tra verde e costruito per la realizzazione di un ecosistema urbano sostenibile, anche in attuazione della Rete Verde e della Rete Ecologica;*
- f) *tutela e restauro degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004;*
- g) *demolizione di opere edilizie incongrue, identificate nel PGT ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della l.r. 31/2014;*
- h) *realizzazione di interventi destinati alla mobilità collettiva, all'interscambio modale, alla ciclabilità e alle relative opere di accessibilità, nonché di riqualificazione della rete infrastrutturale per la mobilità;*
- i) *conferimento di rifiuti, derivanti da demolizione selettiva, a impianti di recupero e utilizzo di materiali derivanti da operazioni di recupero di rifiuti;*
- j) *bonifica degli edifici e dei suoli contaminati, in alternativa allo scomputo ai sensi del comma 4 dell'articolo 44, nel caso in cui gli interventi di decontaminazione vengano effettuati dal soggetto non responsabile della contaminazione;*

---

<sup>33</sup> D.G.R. 5 agosto 2020 - n. XI/3508 «Approvazione dei criteri per l'accesso all'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT (art. 11, comma 5 della l.r. 12/05) - Attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale (l.r. 18/19)» (<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/77b8423a-2c2c-41e0-a78f-14093e36a90f/dgr-3508-2020-criteri-accesso-incremento-indice-edificabilita-massimo-pgt-rigenerazione-urbana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-77b8423a-2c2c-41e0-a78f-14093e36a90f-niM-JTV>)

<sup>34</sup> I criteri *de quibus* sono stati approvati con D.G.R. 5 agosto 2020 - n. XI/3509 «Approvazione dei criteri per l'accesso alla riduzione del contributo di costruzione (art. 43 comma 2 *quinquies* della l.r. 12/05) - Attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale (l.r. 18/19)» (<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/428d4d9b-4d7a-4db5-a4fc-547cfc76c0c2/dgr-3509-2020-criteri-accesso-riduzione-contributo-costruzione-rigenerazione-urbana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-428d4d9b-4d7a-4db5-a4fc-547cfc76c0c2-niM-JU3>).

- k) *l'utilizzo, anche relativamente alle eventuali operazioni di bonifica, di metodiche, protocolli e tecnologie innovative per il tracciamento dei rifiuti e dei sottoprodotti di cantiere, nonché l'assunzione di sistemi interni di valutazione dei subappaltatori e meccanismi di sicurezza sul lavoro».*

Ulteriori meccanismi premiali sono poi previsti specificamente dall'articolo 40-bis, che reca puntuali *«Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità»*<sup>35</sup>, nonché dall'articolo 40-ter, che disciplina il *«Recupero degli edifici rurali dismessi o abbandonati»*: tali previsioni sono peraltro accomunate dalla possibilità di utilizzare il permesso di costruire in deroga di cui all'articolo 40 della L.R. n. 12/2005 per la realizzazione dei relativi interventi, secondo le specifiche modalità individuate dalle norme stesse, alle quali si rinvia.

L'articolo 51-bis (*«Usi temporanei»*) della legge per il governo del territorio prevede, inoltre, che *«allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di aree ed edifici dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati, mediante la realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali, il comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, l'utilizzazione temporanea di tali aree, edifici, o parti di essi, anche per usi, comunque previsti dalla normativa statale, in deroga al vigente strumento urbanistico»* (comma 1).

Pur non potendo indugiare oltre sull'argomento in esame per ovvie ragioni di sinteticità - fermo peraltro il richiamo alla disciplina di cui agli articoli 87 e seguenti della L.R. n. 12/2005 in ordine ai *«Programmi integrati di intervento»* - appare evidente come la sussidiarietà orizzontale sembri impattare sulla prospettiva che la normativa invocata intende perseguire.

## 9. Giurisprudenza in tema di sussidiarietà orizzontale applicata al governo del territorio.

Si è osservato che la sussidiarietà orizzontale, da un punto di vista processuale, rileva con riferimento all'interesse ad agire in giudizio di associazioni o comitati *et similia*: in proposito si è già avuto modo di ricordare un recente arresto del Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 937/2022, ha statuito che *«con riferimento alla legittimazione attiva di singole associazioni o comitati, la giurisprudenza, pur riconosciuta la legittimazione processuale “speciale” alle sole associazioni riconosciute ex art. 310 del d. lgs. n. 152/2006 e art. 139 del d. lgs. n. 206/2005 [...], ha tuttavia riconosciuto la legittimazione attiva anche a “comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della Vi. delle*

---

<sup>35</sup> Si segnala che l'articolo 40-bis è stato, nel breve arco di tempo intercorso dal momento della sua introduzione, già oggetto di una importante revisione legislativa, nonché di una pronuncia di incostituzionalità: ci si riferisce, in particolare, alla L.R. n. 11/2021, recante *«Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40 bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)»* ed alla sentenza della Corte Costituzionale n. 202/2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40-bis nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della citata novella legislativa.

*popolazioni residenti” su un territorio circoscritto, oppure di “sodalizi che, pur se articolati, o non possiedono strutture locali, o s’incentrano in forma non occasionale su dati settori di mercato o per argomenti o esigenze consumistiche stabili, e via di seguito”, purché “perseguano nel loro oggetto statuario ed in modo non occasionale obiettivi di tutela” delle predette esigenze [...].».*

*Sotto tale profilo va rammentato come la giurisprudenza amministrativa abbia rilevato che «[...] la legittimazione delle associazioni ambientaliste di livello nazionale ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale, che deriva direttamente dalla legge [...], è stata progressivamente considerata valevole anche in relazioni ad atti non solo espressamente inerenti alla materia ambientale, quanto pure per quelli che incidono più in generale sulla qualità della vita in un dato territorio.*

*Infatti, se da un lato le disposizioni espresse appena evocate consentono alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità di protezione dell’ambiente che sono proprie dell’amministrazione dello Stato, queste, dall’altro, rappresentano una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall’art. 118, ultimo comma, Cost., e quindi impongono una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti.*

*L’impostazione molto restrittiva del tema della legittimazione ambientalista [...] e quindi la tesi per cui le attribuzioni di queste sarebbero limitate unicamente alla tutela paesistica, non può essere sostenuta ed è sconfessata da una lettura della giurisprudenza in tema, che traccia una evidente parabola interpretativa, tesa al riconoscimento di una nozione di protezione ambientale ampiamente articolata. In questo senso, gli spunti appaiono numerosi [...] e concordanti nel senso di attribuire alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad agire in giudizio non solo, per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi della conservazione e valorizzazione dell’ambiente latamente inteso, del paesaggio urbano, rurale, naturale nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico territoriale rispetto ad altri.*

*In tempi ancora più recenti, correlandosi alla materia qui in esame, questo Consiglio [...] ha affermato ancora più incisivamente che il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. L’ambiente, dunque, costituisce inevitabilmente l’oggetto (anche) dell’esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia; così come, specularmente, l’esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tenere conto del “valore ambiente”, al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei*



*singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi. Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni.*

*È così del tutto evidente e coerente con la giurisprudenza amministrativa che la tutela degli interessi ambientali possa anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria o programmatica qualora incidenti negativamente su profili ambientali; come è del pari evidente che, stante la non necessaria correlazione dimensionale tra interessi urbanistici e interessi ambientali, permane sempre la necessità di una valutazione in concreto dell'incidenza del possibile danno all'ambiente [...]» (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 839/2015<sup>36</sup>).*

Si riscontra pure come il T.A.R. di Brescia<sup>37</sup> - con riguardo ad una fattispecie che vedeva una realtà dell'associazionismo spontaneo impugnare alcuni atti con i quali un'amministrazione comunale aveva adottato ed approvato una variante al «Piano di governo del territorio», oltre che quelli di adozione ed approvazione di un piano di lottizzazione attuativo delle previsioni di PGT - ha invero rilevato come «costante insegnamento giurisprudenziale riconosce in capo ad un comitato spontaneo di cittadini la legittimazione ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi collettivi dei cittadini stessi allorquando dimostri "di avere un collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi stessi", di avere svolto una "attività... protratta nel tempo" e quindi di non esistere soltanto "in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti" [...].

*Ciò posto, è chiaro che i predetti requisiti vanno riferiti alla concreta realtà del Comitato ricorrente e del contesto sociale in cui esso opera, e che nel far ciò va adottato un criterio di favore, imposto dal principio di sussidiarietà orizzontale, come noto vigente nell'Unione europea e comunque introdotto nel nostro ordinamento in modo esplicito dalla riforma del titolo V parte II della Costituzione. Tale principio conduce nel dubbio ad affermare, e non a negare, la legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo da parte di una realtà rappresentativa di cittadini associati, in quanto si tratta di realtà che i pubblici poteri debbono promuovere, non ostacolare [...].*

*In particolare, il difetto di legittimazione perché il comitato sarebbe in concreto nato esclusivamente per impugnare un dato provvedimento deve rappresentare, in base a tale principio, una fattispecie del tutto residuale, limitata ai casi in cui dell'attività svolta dal comitato stesso nulla di definito si sappia, sì da potersi ritenere secondo ragione che si tratti di una struttura meramente strumentale [...]»<sup>38</sup>.*

---

<sup>36</sup> In tal senso conferma T.A.R. Milano (Lombardia) sez. II, n. 2336/2013.

<sup>37</sup> Sez. I, sentenza n. 668/2014.

<sup>38</sup> <https://www.labsus.org/2014/09/tar-lombardia-brescia-23-giugno-2014-n-668/>

*10. Uno sguardo al futuro: verso il «regolamento di sussidiarietà» quale possibile strumento in uso ai Comuni per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.*

Giunti al termine della presente trattazione giova segnalare come la «Fondazione de Iure Publico» sostenga da tempo l'idea di introdurre un «regolamento di sussidiarietà», quale possibile strumento in uso ai Comuni per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Si rinvencono interessanti esempi in tal senso, tra i quali può senz'altro citarsi quello fornito dalla città di Verona, che già dal 2017 si è dotata di un «Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva», modificandolo nel 2021<sup>39</sup>.

Tra le norme più rilevanti, invero, l'articolo 2 – «Definizioni» - stabilisce al primo comma che «ai fini delle presenti disposizioni, si intendono per:

- a) Beni comuni della città: i beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini attivi e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva della comunità;
- b) Comune o Amministrazione: il Comune di Verona, nelle sue diverse articolazioni istituzionali ed organizzative;
- c) Spazi pubblici: gli spazi di uso collettivo, fisico o virtuale, di proprietà pubblica o ad uso pubblico;
- d) Cittadini attivi: tutti i soggetti, anche di natura imprenditoriale, singoli, associati o riuniti in formazioni sociali, purchè consentite dalla legge, che si attivino per la cura e/o la valorizzazione dei beni comuni della città, ai sensi del presente regolamento;
- e) Proposta di sussidiarietà: la manifestazione di interesse formulata direttamente dai cittadini attivi e/o in risposta ad una chiamata in sussidiarietà resa pubblica dal Comune per l'attuazione di interventi di cura e/o di valorizzazione di beni comuni della città, in concerto con l'Amministrazione;
- f) Chiamata in sussidiarietà: la proposta di sussidiarietà formulata dal Comune per la cura e/o la valorizzazione di beni comuni della città, aperta a tutti e pubblicata sullo Spazio Web in forma di avviso pubblico, con indicazione delle specifiche finalità, dei termini e delle modalità di adesione. Chiunque può proporre integrazioni ai contenuti di una chiamata in sussidiarietà, purché conformi ai principi e alle finalità di cui al presente regolamento;
- g) Patto di sussidiarietà: l'accordo, stipulato ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, attraverso il quale i cittadini attivi e il Comune definiscono l'ambito e le caratteristiche della collaborazione per l'attuazione di interventi di cura e/o di valorizzazione dei beni comuni della città;

---

<sup>39</sup> [https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=55920&tt=verona\\_agid](https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=55920&tt=verona_agid)

- h) *Interventi di cura: interventi volti alla protezione, conservazione, manutenzione dei beni comuni della città, al fine di garantire e migliorare la qualità e la fruibilità degli stessi, a beneficio dell'intera collettività;*
- i) *Interventi di valorizzazione: interventi di recupero, trasformazione, innovazione di beni comuni della città, all'interno di processi territoriali, sociali, economici, tecnologici ed ambientali che incidano sul miglioramento della qualità della vita;*
- l) *Azioni condivise: interventi di cura e/o di valorizzazione di beni comuni della città svolti congiuntamente dai cittadini attivi e dall'Amministrazione, con carattere di continuità e di inclusività;*
- m) [...];
- n) [...];
- o) *Laboratorio per la Sussidiarietà e l'Innovazione Amministrativa: lo spazio fisico e virtuale, previsto nel Titolo IV, dedicato ad attività periodiche di dialogo e confronto per supportare la promozione, diffusione e condivisione degli interventi di cura e/o di valorizzazione dei beni comuni della città, per attivare e per sostenere processi di innovazione sociale e amministrativa».*

L'articolo 3 enuncia i «*Principi generali*», tra i quali vengono richiamati quelli di «*buona fede e fiducia reciproca [...], pubblicità e trasparenza [...], responsabilità [...], inclusività [...], sostenibilità [...], proporzionalità e semplificazione [...], adeguatezza e differenziazione [...]*».

L'articolo 4 definisce poi i «*Cittadini attivi*», mentre l'articolo 6 disciplina gli «*Interventi e azioni attuabili*», tra cui annovera, al primo comma «*gli interventi di cura e di valorizzazione dei beni comuni della città e le azioni condivise, di cui all'art. 2, comma 1, lett. f), g), h), i), l)*» che «*possono riguardare una o più attività in materia di ambiente e sua salubrità; gestione di edifici e spazi pubblici o ad uso pubblico; mobilità sostenibile, salute e qualità della vita; attività sociali, di partecipazione e di aggregazione; educazione alla cittadinanza e alla legalità; sviluppo sostenibile; cultura, sport e tempo libero; promozione degli elementi caratteristici del territorio; cura del patrimonio pubblico comunale, con particolare riferimento al verde pubblico, all'arredo urbano, agli edifici e alle strutture; ogni altra attività sui beni comuni della città che rientri nelle competenze dell'Amministrazione e mantenga una finalità di interesse generale [...]*».

L'articolo 12 ha ad oggetto il «*Patto di sussidiarietà*», prevedendo che attraverso tale tipologia di patti «*i cittadini attivi e l'Amministrazione concordano tutti gli aspetti di progettazione, operativi, attuativi, di rendicontazione e di inclusività degli interventi di cura e/o di valorizzazione previsti, nel rispetto dei principi e delle disposizioni del presente regolamento*»<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> [https://www.comune.verona.it/media/Redazione%20web/ente\\_comune/regolamenti/regolamento\\_sussidiarieta.pdf](https://www.comune.verona.it/media/Redazione%20web/ente_comune/regolamenti/regolamento_sussidiarieta.pdf)

Esperienze analoghe ed ulteriori ipotesi di iniziative in tal senso si riscontrano – a titolo esemplificativo – nei Comuni di Campi Bisenzi<sup>41</sup>, Cattolica<sup>42</sup>, Trento<sup>43</sup>, Bologna<sup>44</sup>, Genova<sup>45</sup>, Empoli<sup>46</sup>.

In ambito regionale si ritiene di segnalare, in particolare, la prassi promossa dal Comune di Milano in un’ottica di amministrazione condivisa dei beni comuni – *rectius* di un rapporto di collaborazione tra cittadini attivi ed Amministrazione comunale, secondo una prospettiva paritaria ed in attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale scolpito dal quarto comma dell’articolo 118 della Costituzione – rappresentata dai cd. «Patti di collaborazione»<sup>47</sup>, previsti dal regolamento comunale recante la «Disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani»<sup>48</sup>.

---

<sup>41</sup> <https://www.comune.campi-bisenzio.fi.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14286>

<sup>42</sup> <http://www.cattolica.net/retecivica-citta-di-cattolica/area-istituzionale/regolamenti/regolamento-attuazione-del-principio-della-sussidiarieta-orizzontale>

<sup>43</sup> <https://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/News/Pillola-3-l-amministrazione-condivisa-e-il-principio-di-sussidiarieta>

<sup>44</sup> [http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpweb\\_delibere.nsf/dettaglio\\_digitale.xsp?documentId=09528057E4A4AFB6C12587C9007F6E45&action=openDocument](http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpweb_delibere.nsf/dettaglio_digitale.xsp?documentId=09528057E4A4AFB6C12587C9007F6E45&action=openDocument)

<sup>45</sup> <http://www.comune.genova.it/content/il-regolamento-e-le-fasi-istituzionali>

<sup>46</sup> <https://www.comune.empoli.fi.it/comunicato/beni-comuni-il-progetto-entra-nel-vivo-approvato-il-regolamento>

<sup>47</sup> <https://www.comune.milano.it/web/patti-di-collaborazione/amministrazione-condivisa-dei-beni-comuni>

<sup>48</sup> <https://www.comune.milano.it/documents/20126/200092257/Regolamento+Disciplina+Beni+Comuni.pdf>