



15 APRILE 2020

# Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana

di Marco Brocca

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università del Salento



# Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana<sup>\*</sup>

**di Marco Brocca**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università del Salento

**Abstract [It]:** Il contributo intende evidenziare le intersezioni possibili tra il diritto della sicurezza urbana, ambito di recente definizione normativa che risalta la centralità e le peculiarità del tema securitario applicato alla città, e il diritto urbanistico, con il suo strumentario consolidato, ma anche adattabile ad esigenze emergenti. I profili della pianificazione comunale, del recupero urbano e dell'attività edilizia possono fornire elementi utili di integrazione dei due ambiti.

**Abstract [En]:** The paper aims to highlight the possible intersections between urban security law, a field of recent normative definition that highlights the centrality and peculiarities of the security theme applied to the city, and urban planning law, with its consolidated set of instruments, adaptable to emerging needs. The profiles of city planning, urban regeneration and building activity can provide useful elements for the integration of the two areas.

**Sommario:** 1. Il dibattito scientifico e la genesi normativa. Uno sguardo comparato. 2. Il ruolo delle istituzioni europee. 3. L'ordinamento interno tra anomia e possibili linee di intervento. 3.1. Separazione/integrazione di materie. 3.2. L'integrazione possibile: la centralità del principio di prevenzione. 3.2.1. La pianificazione urbanistica. 3.2.2. Il recupero urbano. 3.2.3. L'attività edilizia. 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Il dibattito scientifico e la genesi normativa. Uno sguardo comparato

Studi di sociologia, psicologia e urbanistica hanno, da tempo, evidenziato il forte legame che sussiste tra “urbanistica” e “sicurezza”, nel significato per cui la materia urbanistica può apportare un contributo rilevante, in chiave preventiva, all’obiettivo-funzione della sicurezza pubblica. Minore attenzione è rivolta dal legislatore, specie nel nostro ordinamento, e, in modo correlato, anche dalla scienza giuridica, tradizionalmente impegnati a definire la materia della “pubblica sicurezza” e i suoi sviluppi concettuali (si pensi alla categoria della “sicurezza urbana”), per legittimarne autonomia e specialità normative, più che a ricercare le intersezioni con altre materie.

I primi studi sulle relazioni tra struttura dell’ambiente urbano e sicurezza dei cittadini risalgono agli anni ’60 e si sviluppano soprattutto in ambito statunitense. In particolare, si deve all’antropologa J. Jacobs, con il libro “Vita e morte delle grandi città”<sup>1</sup>, la formulazione dell’approccio detto dell’ “occhio sulla strada”, per cui la presenza costante di abitanti e utenti sul territorio urbano può favorire una sorveglianza spontanea dello spazio pubblico, che va ad aggiungersi al controllo istituzionale delle forze di sicurezza,

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> J. JACOBS, *The death and life of great American cities*, New York, 1961.

con il corollario della preferenza di soluzioni urbanistiche improntate a diversità e mescolanza, in luogo di quelle connotate da monotonia e omogeneità morfologica e funzionale dei quartieri. Ulteriore postulato dell'Autrice è la necessità, per la parte pubblica, di favorire l'emersione e il rafforzamento del senso di appartenenza e identificazione dei cittadini con il territorio in cui vivono, perché solo se costoro sentono come proprio un bene lo possono spontaneamente difendere.

Sulla scia degli studi di Jacobs, si collocano quei contributi (soprattutto del criminologo C. Ray Jefferey<sup>2</sup> e dell'architetto O. Newman<sup>3</sup>) che sviluppano il concetto di territorialità, inteso come legame tra uomo e contesto ambientale che può favorire forme spontanee di sicurezza (è l'immagine di Newman della "comunità organizzata che bada a se stessa"), e lo applicano specialmente agli ambiti della pianificazione urbanistica e della progettazione edilizia. L'idea è che la progettazione dei quartieri e dei singoli edifici possa modellarsi secondo soluzioni non neutre, bensì funzionali rispetto alla questione della sicurezza urbana: opzioni quali la creazione di quartieri plurifunzionali, la disposizione degli edifici verso gli spazi aperti o "attivi", la dotazione di linee visuali specie negli spazi più problematici sono alcuni degli accorgimenti proposti per creare deterrenti a comportamenti criminali e, in modo correlato, per favorire contesti di sorveglianza spontanea dei cittadini. L'approccio valorizza evidentemente la logica preventiva e il metodo del controllo diffuso e spontaneo, quali proposte che possono affiancarsi a quelle classiche, di tipo repressivo e preventivo-istituzionale.

Si afferma, per questa via, un approccio multidisciplinare (*CPTED-Crime Prevention through environmental design*), che conoscerà la traduzione in norme, soprattutto di *soft law*, e in positive sperimentazioni nella gestione di grandi città, come New York e Los Angeles, e alimenterà un costante dibattito scientifico, che porterà alla confluenza anche in nuovi movimenti urbanistici come il cd. *New Urbanism*. L'approccio attecchirà pure in Europa, specialmente in Gran Bretagna e in Francia, suscitando anche l'attenzione della dottrina specialistica, che recepirà l'approccio adattandolo alle peculiarità del modello delle città europee (cd. approccio *DOC-Design Out Crime*).

In Inghilterra risultano promossi, a livello centrale e locale, molteplici programmi di prevenzione della criminalità attraverso gli strumenti urbanistici e l'approccio CPTED è inserito anche nel fondamentale *Crime and Disorder Act* del 1998. Tra gli istituti introdotti, rileva il *SBD-Secured By Design*, previsto sin dal 1989, che è un sistema volontario di certificazione, di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, della conformità ai criteri CPTED di progetti di aree residenziali e commerciali, in cui rileva evidentemente il vantaggio dell'attestazione quale valore aggiunto per il committente da "spendere" su più fronti e interlocutori, come banche, compagnie assicurative, potenziali acquirenti. Altro istituto è il *DAS-Design*

---

<sup>2</sup> C. RAY JEFFEREY, *Crime Prevention Through Environmental Design*, Beverly Hills, 1971.

<sup>3</sup> O. NEWMAN, *Defensible Space. Crime Prevention Through Urban Design*, New York, 1972.

*Access Statement* (art. 4 *Statutory Instrument* n. 2013/1238), che è un rapporto attestante la conformità di progetti rispetto a parametri che ricalcano quelli del CPTED<sup>4</sup> e che è *condicio sine qua non* per il rilascio del titolo edilizio per determinati interventi di pianificazione urbanistica e progettazione edilizia.

Anche in Francia il tema ha assunto una valenza prescrittiva, nel senso che il parametro della sicurezza è stato inserito tra quelli da considerare nell'ambito dei procedimenti di rilascio dei titoli edilizi: con previsione del 1995, operativa dal 2007, è stato introdotto l'obbligo di redazione di un apposito studio preliminare (*étude préalable de sécurité publique*) di valutazione dell'impatto dell'opera sulla sicurezza pubblica, per determinate iniziative di pianificazione e di realizzazione di infrastrutture pubbliche, nonché per programmi di edilizia distinti per tipologia, dimensioni del progetto e numero di abitanti del comune interessato (art. L111-3-1, ora art. L114-1 *code de l'urbanisme*).

## 2. Il ruolo delle istituzioni europee

L'attenzione delle istituzioni europee al tema dell'approccio urbanistico alla sicurezza non è immediato, ma si forma man mano che, da un lato, matura la percezione del fenomeno dell'insicurezza come questione rilevante anche per le città europee e, dall'altro, si rafforza la consapevolezza del ruolo che l'Unione può svolgere nel settore della sicurezza pubblica.

La questione urbana è stata posta al centro delle politiche europee, sulla base della considerazione che le città costituiscono il *medium* e, al contempo, il *locus* privilegiato della coesione, politico-territoriale ed economico-sociale, che rappresenta un obiettivo prioritario e insieme una dimensione stabile delle politiche dell'Unione europea (artt. 4, par. 2, lett. c; artt. 174-178 T.F.U.E.)<sup>5</sup>. Nel disegno comunitario l'obiettivo primario della costruzione mediante integrazione di un modello autonomo e unitario è perseguita attraverso la valorizzazione delle città in virtù delle loro potenzialità e specificità: in quanto sistema di relazioni e risorse che condensano il capitale principale dei territori, le città sono viste come soggetti ottimali che «contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dell'intera cittadinanza europea», al contempo esse esprimono importanti «identità locali», che nella visione europea rappresentano un'ulteriore, significativa «fonte di crescita»<sup>6</sup>. Si delinea, pertanto, un filo diretto tra istituzioni europee ed enti locali nella concezione e nell'attuazione delle politiche dell'UE: è il percorso di «integrazione per differenze», volto al raggiungimento dell'unità nel rispetto delle diversità, non solo nazionali ma anche

<sup>4</sup> Essi sono definiti dalle linee guida del 2004 “*Safer Places. The planning System and Crime Prevention*” e dalla direttiva del 2005 “*Planning Policy Statement 1: Delivery Sustainable Development*”, di iniziativa governativa.

<sup>5</sup> Sul tema della questione urbana affrontata dalla prospettiva europea della coesione territoriale v. specialmente G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 24/2016, pp. 1 ss.

<sup>6</sup> Commissione per lo sviluppo regionale, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25 luglio 2005, 2004/2256(INI); Parlamento europeo, *Risoluzione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 28 settembre 2005, 2004/2256(INI).

locali, che costituisce il *proprium* delle politiche europee, in cui la dimensione urbana, con il modello di sviluppo che evoca (sostenibile, integrato, socialmente inclusivo, intelligente, mutuato, a sua volta, dalla strategia “Europa 2020”), è dimensione stabile delle politiche europee<sup>7</sup>.

In questo contesto, la sicurezza è progressivamente avvertita come condizione preliminare per lo sviluppo del modello sopra descritto: si susseguono dichiarazioni ufficiali sull’intangibilità della sicurezza dei cittadini e non mancano i riferimenti ad approcci, come il CPTED e il DOC e alle relative buone pratiche. Così, ad esempio, nel 2001 il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell’Unione Europea, a conclusione dei lavori di una conferenza dedicata al tema della sicurezza<sup>8</sup>, afferma la necessità di una strategia comune per fronteggiare il problema della criminalità, indicando nel principio di prevenzione e nell’approccio multidisciplinare gli elementi fondanti e richiamando positivamente, tra le altre esperienze, le buone pratiche basate sugli approcci CPTED e DOC.

Più recentemente, nell’Agenda europea sulla sicurezza<sup>9</sup> del 2015, dedicata al problema della criminalità internazionale e incentrata sulla necessità di una risposta coordinata ed efficace a livello europeo che evoca un forte coinvolgimento degli Stati membri, è significativo il richiamo costante alle autorità locali per il contributo che possono apportare in chiave preventiva facendo leva sulle garanzie di ordine sociale, culturale e infrastrutturale. Ancora, nella nuova Agenzia urbana europea, definita con il cd. Patto di Amsterdam del 2016<sup>10</sup>, la sicurezza appare elemento ispiratore e trasversale di diverse linee prioritarie di intervento, come quella dell’inclusione dei migranti e dei rifugiati, dell’edilizia abitativa e della povertà urbana, e lo strumento del partenariato, individuato dal documento quale metodo di azione per l’esame di specifici settori e la proposta di misure di intervento attraverso il coinvolgimento delle istituzioni europee, delle autorità nazionali, delle città e delle associazioni di settore, è stato utilizzato anche per la questione della sicurezza, come dimostra la recente sottoscrizione di un apposito Partenariato per la sicurezza urbana (Vienna, 14 novembre 2018).

Da altra visuale, il Consiglio d’Europa ha promosso l’iniziativa di diverse città europee, circa 250, che hanno creato una rete, detta EFUS-*European Forum for Urban Security*, volta a sensibilizzare il tema della sicurezza urbana e a promuovere il ruolo degli enti locali nell’ambito delle politiche di settore europee e nazionali. Ad esempio, nel cd. Manifesto di Saragozza del 2006<sup>11</sup>, il Forum ha messo in evidenza come

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione “*La dimensione urbana delle politiche dell’UE – Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*”, 18 luglio 2014, COM(2014) 490.

<sup>8</sup> *Towards a knowledge based strategy to crime prevention*, Sundsvall, Sweden, 21-23 febbraio 2001.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione “*Agenda europea sulla sicurezza*”, 28 aprile 2015, COM(2015) 185.

<sup>10</sup> “*Urban Agenda for the EU Pact of Amsterdam*”, documento approvato dai ministri dei Paesi degli Stati membri dell’UE all’esito della riunione di Amsterdam del 30 maggio 2016.

<sup>11</sup> “*Manifesto Security, Democracy and Cities*” adottato in occasione della Conferenza internazionale EFUS tenutasi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006.

L'approccio preferibile per la sicurezza urbana debba includere, oltre all'attività di polizia, a quella giudiziaria e alla promozione delle garanzie sociali (diritto al lavoro, all'abitazione, all'istruzione, integrazione sociale, ecc.), la buona gestione del territorio. Si propugna un approccio integrato e multidisciplinare, che ricomprende misure urbanistiche, come quelle di «riqualificazione e ricostruzione urbana». Il concetto è stato ripreso e ampliato nel cd. Manifesto di Barcellona del 2017<sup>12</sup>, in cui la «Progettazione e animazione dello spazio pubblico» costituisce una delle specifiche «raccomandazioni tematiche». In questo documento, peraltro, il profilo della sicurezza urbana è configurato come componente, a pieno titolo, del modello di *smart city*<sup>13</sup>, con l'effetto che si propone uno sviluppo concettuale del modello attuale in cui il tema securitario è ignorato.

L'insieme di affermazioni di principio e raccomandazioni in materia non si è ancora tradotta in atti legislativi di fonte europea. Al più, c'è da registrare l'attività del CEN-Comitato Europeo di Normazione, che si è prodigato per la definizione di rapporti e norme tecniche, frutto dell'esame delle buone prassi e di un'operazione di armonizzazione di standard, allo scopo di fornire agli Stati membri un insieme di criteri e orientamenti uniformi. L'esito principale è rappresentato dalle norme CEN 14383 «Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia», che sono state anche recepite da diversi comitati nazionali di standardizzazione (*British Standard*, UNI, AFNOR, DIN, ecc.).

### 3. L'ordinamento interno tra anomia e possibili linee di integrazione

#### 3.1. Separazione/integrazione di materie

Il tema dell'organizzazione e della gestione degli spazi quale elemento che influenza la sicurezza individuale e collettiva evoca l'avvicinamento di materie, le quali nel nostro ordinamento sono tradizionalmente autonome e separate e non conoscono ancora adeguati profili di integrazione.

Il settore dell'urbanistica, meglio del governo del territorio secondo l'attuale formula costituzionale (art. 117, comma 3, Cost., come modificato dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sconta una difficoltà preliminare, legata alla vetustà del dato normativo di livello statale. La legge urbanistica fondamentale è

---

<sup>12</sup> «*Manifesto Security, Democracy and Cities: Co-producing Urban Security Policies*» adottato in occasione della Conferenza internazionale EFUS tenutasi a Barcellona nei giorni 15-17 novembre 2017.

<sup>13</sup> Sulla *smart city* quale nuovo paradigma dello sviluppo urbano, incentrato sull'integrazione tra innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale e sviluppo sociale, v., tra gli altri, F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015, pp. 1 ss.; R. FERRARA, *The smart city and the green economy in europe: a critical approach*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 635 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, pp. 1267 ss.; M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si divide? A proposito di smarness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2015, pp. 857 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 235 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 2019, pp. 71 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi di innovazione*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019, pp. 1 ss.

ancora quella del 1942 (legge 17 agosto 1942, n. 1150), in cui l'interesse pubblico perseguito è descritto in termini di «assetto e incremento edilizio dei centri abitati» (art. 1), senza che residuino spazi per altri interessi comunque interferenti. Da allora, nonostante ripetuti tentativi, la legge non ha conosciuto interventi di riforma organica né ad essa si sono affiancate nuove leggi di ampio respiro e di nuova generazione, utili per affrontare la questione urbanistica (sintomatico è il tema del consumo di suolo, su cui molteplici progetti di legge languono in sede parlamentare). Neanche la legislazione urbanistica regionale, che pure ha sviluppato la nozione di urbanistica, nel frattempo ampliata dal legislatore statale (con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>14</sup>) e tramutata dal legislatore costituzionale in «governo del territorio» (art. 117 Cost., comma 3), mostra consapevolezza del ruolo ancillare che l'urbanistica può svolgere rispetto alla sicurezza urbana. Nell'operazione del legislatore regionale di inglobare nell'urbanistica ulteriori interessi o, almeno, di garantirne il raccordo (tutela del patrimonio culturale, protezione dell'ambiente, agricoltura, sviluppo economico locale, ecc.), non rientra la dimensione della sicurezza pubblica, la quale, laddove compare, rileva esclusivamente in relazione a interessi e vicende peculiari interferenti con la prospettiva urbanistica, come quelli della protezione civile o del dissesto idrogeologico, ovvero per disciplinare, anche con norme derogatorie, la realizzazione di opere, presidi e attrezzature per le forze dell'ordine e la vigilanza urbana.

Per questi motivi, l'attenzione va focalizzata sull'altra materia interessata, quella della sicurezza pubblica, su cui occorre registrare un'evoluzione parallela alla progressiva giuridificazione del concetto di sicurezza urbana.

Inizialmente, la sicurezza urbana non aveva una definizione e, ancora prima, un riconoscimento normativo, potendosi ricondurre alla nozione di sicurezza pubblica, che ingloba l'interesse alla incolumità, fisica e patrimoniale, dei cittadini e richiama le attività di polizia, di prevenzione e repressione della criminalità, e, con esse, evoca una riserva statale sul piano sia legislativo che amministrativo.

La progressiva attenzione verso la sicurezza dei territori da parte delle regioni ha portato a un affinamento della materia, con l'emersione del modello della «sicurezza integrata», nozione che esplicita il carattere multilivello della sicurezza, che già a livello statale andava profilandosi attraverso l'esperienza dei cd. patti per la sicurezza, e la sua capacità di intercettare finalità e linee di intervento complementari e ulteriori a quelle classiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica proprie delle amministrazioni statali. Le regioni, facendo leva su materie di loro competenza (polizia amministrativa locale, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, formazione professionale, governo del territorio, ecc.) adottano una legislazione<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 80, secondo cui «Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

<sup>15</sup> L.r. Toscana, 16 agosto 2001, n. 38, «*Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana*»; l.r.

che si sforza di integrare le competenze in materia, sia dal punto soggettivo, attraverso la compartecipazione e collaborazione tra amministrazioni statali, regionali e locali in moduli concertativi, sia dal punto di vista funzionale, con la definizione di programmi complessi che spaziano dalla polizia locale ai servizi socio-sanitari, dalla formazione professionale alle politiche per l'occupazione, dall'edilizia residenziale pubblica alla riqualificazione urbana e del territorio, dalla sicurezza stradale alla protezione civile, dalla mediazione culturale e linguistica alle politiche di genere, dalla tutela dell'infanzia e degli anziani all'informazione ed educazione alla legalità<sup>16</sup>, iniziative che trovano la dimensione ottimale di attuazione proprio a livello urbano. Si delinea una concezione più evoluta di sicurezza, da intendere non soltanto come garanzia di assenza di minacce ma come la risultante di azioni positive e plurisettoriali che puntano anche alla percezione collettiva della sicurezza stessa<sup>17</sup>.

L'emersione del concetto di «sicurezza urbana» segna il compimento di questo percorso e l'approdo è il riconoscimento della multidimensionalità del settore e della centralità dell'ambito locale. La sicurezza urbana è assurta al rango di bene pubblico, autonomo e definito, e il suo significato si aggancia a quelli di vivibilità e decoro della città (art. 54 t.u.e.l., come modificato dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125; d.m. 5 agosto 2008)<sup>18</sup>. È pur vero che la

---

Campania, 13 giugno 2003, n. 12, «Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza»; l.r. Emilia-Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24, «Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza», modificata da l.r. 19 luglio 2013, n. 8; l.r. Liguria, 24 dicembre 2004, n. 28, «Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza»; l.r. Valle d'Aosta, 19 maggio 2005, n. 11, «Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza. Abrogazione della legge regionale 31 luglio 1989, n. 47»; l.p. Trento, 27 giugno 2005, n. 8, «Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale»; l.r. Calabria, 10 gennaio 2007, n. 5, «Promozione del sistema integrato di sicurezza»; l.r. Piemonte, 10 dicembre 2007, n. 23, «Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata»; l.r. Umbria, 14 ottobre 2008, n. 13, «Disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini», modificata da l.r. 19 ottobre 2012, n. 16; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 29 aprile 2009, n. 9, «Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale»; l.r. Basilicata, 29 dicembre 2009, n. 41, «Polizia locale e politiche di sicurezza urbana»; l.r. Valle d'Aosta, 29 marzo 2010, n. 11, «Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza»; l.r. Marche, 7 luglio 2014, n. 16, «Disposizioni per l'attuazione delle politiche regionali per la promozione della cultura della legalità»; l.r. Lombardia, 1 aprile 2015, n. 6, «Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana».

<sup>16</sup> In tema v., tra gli altri, G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, pp. 123 ss.; F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 123 ss.; T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, 2010; G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile. Le politiche locali di prevenzione integrata*, Milano, 2014; N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, 2014; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Milano, 2018, pp. 89 ss.; sia consentito rinviare anche a M. BROCCA, *Il ruolo degli enti locali nella gestione della città interretnica: tra sicurezza e integrazione*, in L. FERRARA – M. CALABRÒ – M.T. VOGT, *Biopolitica dell'immigrazione*, Frankfurt am Main, 2017, pp. 247 ss.

<sup>17</sup> C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 1261. Sulle nuove declinazioni del concetto di sicurezza (complementare, partecipata, comunitaria, ecc.) si rinvia specialmente a V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., pp. 273 ss.

<sup>18</sup> Il decreto ministeriale definisce la sicurezza urbana come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (art. 1) e ne tipizza le fattispecie (situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi; danneggiamento al patrimonio pubblico

genesi normativa disvela un ambito applicativo alquanto ristretto, limitato all'esercizio del potere di ordinanza sindacale, e ad una logica ispiratrice del tutto emergenziale.

Lo sforzo di sistematizzare la materia ispira il decreto sicurezza del 2017 (decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, cd. decreto Minniti): in esso la nozione di «sicurezza urbana» è coordinata con quella di «sicurezza integrata», è ampliata nel suo significato ed è agganciata a una pluralità di interventi, strutturali e funzionali, che superano la logica emergenziale sottesa alla potestà di ordinanza, che pure dal decreto è ribadita e, anzi, ampliata<sup>19</sup>.

In particolare la sicurezza urbana è configurata quale «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città», da perseguire attraverso un'azione coordinata tra Stato e autonomie territoriale, che prevede, tra gli altri interventi, quelli di «riqualificazione urbanistica» e «recupero delle aree o dei siti degradati» (art. 4)<sup>20</sup>. Rilevante è anche il riferimento agli «interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie», quale elemento costitutivo della definizione di sicurezza integrata (art. 1, comma 2-*bis*).

Si tratta di norme che denotano per la prima volta la consapevolezza della correlazione esistente tra politiche di sicurezza e strumenti urbanistici. La norma appare significativa perché include il raccordo tra materie nella sede definitoria, sebbene difetti la concretizzazione delle misure di intervento, identificate soltanto nella tecnica urbanistica della riqualificazione.

---

e privato; incuria, degrado e occupazione abusiva di immobili; intralcio alla pubblica viabilità e alterazione del decoro urbano; offesa della pubblica decenza). Sul processo di giuridificazione della sicurezza urbana v., specialmente, A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, 2010; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit.; A. GALDI – F. PIZZETTI (a cura di), *I Sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, 2012; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., pp. 137 ss.

<sup>19</sup> In realtà uno dei motivi ispiratori della riforma è l'intento di “correggere” il precedente dato normativo in materia di ordinanze sindacali, perché dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale (dec. 7 aprile 2011, n. 115, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1581, con nota di V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*), per violazione del principio di legalità, in quanto la norma precedente era sostanzialmente una “norma in bianco”, che era stata integrata per via amministrativa, attraverso un decreto ministeriale (il citato d.m. 5 agosto 2008) con cui erano definiti casi, limiti e modalità di esercizio del potere di ordinanza, mentre, chiarisce la Corte che la conformazione del potere di ordinanza è possibile solo per via legislativa. Il decreto del 2017 interviene, pertanto, con un'opportuna operazione di legificazione della nozione di sicurezza urbana, da cui scaturisce una declinazione delle ipotesi di ordinanza *extra ordinem*, che tuttavia non appare sempre lineare, e prende posizione altresì sulla peculiare categoria delle “ordinanze ordinarie” prevista dalla precedente disposizione normativa e non esclusa, in linea di principio, dalla Corte costituzionale, la quale pure ha precisato che trattasi di atti diversi dalle ordinanze contingibili e urgenti, da cui non possono mutuare le proprietà tipiche, anzitutto la capacità derogatoria. In particolare, il decreto riconferma la categoria delle ordinanze ordinarie, sforzandosi di precisare presupposti ed elementi contenutistici: la nuova disposizione sembra introdurre un'ipotesi di provvedimento necessitato più che di ordinanza in senso stretto, per cui per l'esatta qualificazione dell'atto non appare risolutivo il *nomen iuris*. Esprimono perplessità sulle nuove disposizioni, A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017, pp. 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, p. 20; G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 10 ss.

<sup>20</sup> La norma include anche gli interventi di «riqualificazione [...] sociale e culturale, [...] l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

Un ambito specifico di possibile integrazione dei settori, indicato nel decreto sicurezza e già presente in altri testi normativi, è quello delle periferie. Si tratta di zona (a rilevanza urbanistica) in cui è particolarmente avvertita la questione della sicurezza ed è rinnovato il dibattito sulle possibili linee di intervento<sup>21</sup>: interessante è il cd. «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia», introdotto dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 974), in cui gli interventi di rigenerazione delle aree degradate sono declinati nelle forme dei «progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti» e sono configurati quali misure utili per il perseguimento di molteplici obiettivi interessanti le periferie, come «l'accrescimento della sicurezza territoriale». La successiva legge di stabilità (legge 11 dicembre 2016, n. 232) ha ampliato la dotazione finanziaria, con la previsione dell'applicazione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese anche agli «investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» (art. 1, comma 140, lett. i) e lo stanziamento di ulteriori risorse, tratte dal Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020 (comma 141).

### **3.2. L'integrazione possibile: la centralità del principio di prevenzione**

Il tema della connessione tra disegno e sicurezza della città suscita riflessioni ulteriori a quelle ricavabili dall'attuale dato normativo, specie se si considera la letteratura scientifica sviluppatasi in materia. Una possibile prospettiva è quella di verificare se e come approcci e dispositivi prospettati da questi studi siano innestabili nell'ambito giuridico o, in altre parole, se e come lo strumentario giuridico possa recepire le proposte provenienti da altri saperi.

Tra gli approcci avanzati, può richiamarsi quello imperniato sul principio di prevenzione, con la precisazione che del principio sono proposte diverse accezioni, aggiuntive e non alternative tra di loro, e con la consapevolezza che si tratta di principio non escludente altri paradigmi più consolidati, nel senso che l'efficacia delle politiche di sicurezza dipende anche dalla capacità di definire strategie di tipo integrato, in cui si condensano soluzioni di tipo preventivo con altre di natura difensiva e reattiva alla criminalità.

L'approccio comporta un allargamento del raggio d'azione in relazione sia ai soggetti “promotori” delle azioni preventive – non solo gli attori pubblici, ma anche quelli privati – sia ai soggetti “destinatari” –

---

<sup>21</sup> Sul tema della sicurezza applicata alle periferie v. G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, 2017, pp. 5 ss.

non solo gli autori della criminalità, ma anche le vittime – e questa riflessione conduce a una rielaborazione dello strumentario e, ancora prima, a un rinnovato significato della prevenzione. Tra le diverse impostazioni avanzate dalla dottrina di settore, qui si richiama quella che declina la prevenzione in tre accezioni: situazionale, sociale e comunitaria<sup>22</sup>. La prevenzione situazionale (o ambientale) si fonda sull'idea che la criminalità si verifica non solo per predisposizione individuale, ma anche quale esito delle circostanze e del contesto ambientale in cui si commettono i reati e in cui vivono i criminali, con il corollario che occorre intervenire sulla gestione e, ancora prima, sulla configurazione degli spazi per ridurre le occasioni di reato. La prevenzione sociale enfatizza l'aspetto motivazionale sotteso agli episodi di criminalità e si propone di intervenire sulle cause sociali della criminalità. La prevenzione comunitaria valorizza il ruolo che i cittadini, a livello individuale e collettivo, possono svolgere nelle politiche di sicurezza, in aggiunta alle strategie di tipo istituzionale.

### **3.2.1. La pianificazione urbanistica**

Alcune considerazioni possono avanzarsi con riferimento ad aspetti essenziali di quella tecnica fondamentale per l'urbanistica, centrale anche per il diritto urbanistico, che è la pianificazione urbanistica, la quale, nella sua configurazione classica, si compone delle parti-funzioni della zonizzazione e della localizzazione.

La zonizzazione comporta la suddivisione del territorio comunale per zone omogenee, accomunate da specifiche destinazioni d'uso, che dovrebbero riflettere e ottimizzare le vocazioni delle singole parti del territorio, alle quali sono fatte corrispondere simmetriche prescrizioni urbanistico-edilizie (cd. standard urbanistici). Si tratta di tecnica che persegue l'indubbio e ineliminabile obiettivo di razionalizzare gli spazi urbani e le relative attività, ma che comporta una separazione degli usi del suolo, che, se applicata in modo netto e assoluto, può determinare implicazioni di segno negativo sul piano della sicurezza urbana. L'effetto può essere la configurazione di aree le quali, in quanto condizionate dalla destinazione funzionale assegnate dal piano, presentano strade, edifici, spazi di intersezione “vissuti” solo in alcune ore della giornata o giorni della settimana o periodi dell'anno (si pensi alle zone commerciali o industriali o a quelle destinate agli uffici), con conseguente riduzione di quella “sorveglianza naturale”, che è il controllo informale suscitato dalla presenza stabile di cittadini e utenti dei luoghi.

---

<sup>22</sup> Da ultimo, I. FASOLINO – F. COPPOLA – M. GRIMALDI, *La sicurezza urbana degli insediamenti. Azioni e tecniche per il piano urbanistico*, Milano, 2018, p. 20; N. MALIZIA, *Dall'aggressività umana alla valenza urbanistica*, in AA.VV., *Dalla violenza alle politiche di sicurezza urbana*, Torino, 2016, pp. 49 ss. Sulla cd. nuova prevenzione, v., specialmente, R. SELMINI, *La prevenzione*, in EAD. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2004, pp. 219 ss.; M. BARBAGLI – U. GATTI, *Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza*, Bologna, 2005.

L'opzione è di pensare a zone ad uso misto o plurifunzionali (cd. *mixité* funzionale, che, secondo alcuni dovrebbe soppiantare definitivamente il modello della zonizzazione, mentre, secondo altri, potrebbe opportunamente integrarsi), e muove dall'idea che una serie di relazioni e attività (produttive, residenziali, commerciali, sociali, infrastrutturali) sono tutte essenziali per lo sviluppo della persona e il maggior benessere deriva non soltanto dalla sommatoria dei singoli elementi, ma anche dall'integrazione degli stessi. Corollario è la proposta di una visione progettuale globale, in cui le diverse attività siano mescolate e tenute insieme anche dal punto di vista spaziale, anziché essere separate e relegate a singole parti del territorio comunale. L'effetto indotto sul piano della sicurezza urbana è evidente, perché si garantirebbe una presenza continua di persone e, pertanto, un controllo sociale diffuso.

Correlato al concetto della *mixité* funzionale è quello della *mixité* sociale, che richiama l'accezione della prevenzione in senso sociale. Esso propugna la mescolanza dei gruppi sociali su tutto il territorio comunale, nella convinzione che la diversificazione favorisca l'integrazione sociale, e, per questa via, anche la sicurezza urbana, in luogo della concentrazione per fasce sociali (sulla base del reddito, della razza, ecc.), indotta dalle tradizionali scelte urbanistiche e dalle dinamiche del mercato immobiliare, che porta alla configurazione di aree privilegiate (quelle ad alto reddito) o, all'inverso, di aree ghettizzate ed emarginate, in cui si annida la criminalità.

Lo strumento pianificatorio può essere funzionale, ad esempio, per le scelte relative all'edilizia residenziale pubblica, che potrebbe essere diffusa e distribuita su diverse zone urbanistiche, anziché essere concentrata e polarizzata in un'unica area (generalmente, la zona C), con l'ulteriore effetto della concorrenza delle politiche di recupero e riconversione di edifici dismessi con quelle, più tradizionali, che dispongono la costruzione *ex novo* di alloggi.

Gli standard urbanistici sono connessi, come detto, alla zonizzazione e valgono a garantire quella dotazione, essenziale e irrinunciabile, di spazi, servizi e infrastrutture, per ogni zona urbanistica. Essi valgono come limiti, estrinseci per il pianificatore comunale e di fonte legale (legge 6 agosto 1967, n. 765, art. 17; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444), che hanno un'indubbia incidenza anche sul piano della sicurezza urbana, perché contribuiscono a definire in modo essenziale il contesto ambientale di molte attività umane. Da questa prospettiva, rileva la necessità della loro effettiva attuazione, invero per molto tempo mancata, specie per la parte a carico delle amministrazioni, ma si avverte anche l'esigenza di una modulabilità in base ai bisogni reali dei cittadini<sup>23</sup>. L'estensione e le caratteristiche degli spazi pubblici (ad

---

<sup>23</sup> Il tema è sottolineato da M. D'ALBERTI – P. URBANI, *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*, in *Astrid*, 2009, pp. 4 ss. P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 1 ss., rileva criticamente che il modello tradizionale degli standard urbanistici implica un'«identificazione di rapporti quantitativamente e qualitativamente misurabili con cui esprimere in modo *assoluto* – cioè svincolato da contingenze sia *sociali*, sia *spazio-temporali* – le più diverse necessità poste dalla funzione medesima» (p. 8) e ne propone

esempio, quelli destinati a parcheggio o a verde urbano), che, come detto, sono elementi a base legale parametrati in rapporto alle zone urbanistiche, dovrebbero avere un certo grado di elasticità, non per depotenziare l'ambito urbano di servizi e spazi essenziali, ma per un loro adattamento alle concrete esigenze del territorio, che possono variare in specifiche realtà urbane e non sono “imbrigliabili” in teoriche qualificazioni come sono le «zone urbanistiche omogenee»: tra queste esigenze, quelle relative alla sicurezza urbana inducono a ritenere, ad esempio, che uno spazio pubblico, anche di notevoli dimensioni, è utile in aree ad alta densità edilizia, quale che sia la corrispondente qualificazione come zona urbanistica, potendo fungere da valvola di sfogo per “scaricare” la conflittualità degli abitanti, mentre in aree scarsamente occupate gli spazi pubblici, specie se estesi, possono tradursi in terre di nessuno e ricettacolo di criminalità.

Da una specifica visuale, il legislatore recente è intervenuto sul profilo della natura degli standard urbanistici di fonte statale, ammettendone la derogabilità da parte regionale (art. 30, comma 1, decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito, con modificazione, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, cd. decreto del fare)<sup>24</sup>, con il dichiarato intento di «orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio» (art. 5, comma 1, lett. b, decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, cd. decreto sblocca-cantieri) e nell’ottica di favorire «la necessaria e urgente ripresa dell’attività edilizia, settore nevralgico e trainante per lo sviluppo del Paese, assicurando nel contempo una drastica riduzione del consumo di suolo e favorendo la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente» (relazione illustrativa del decreto-legge n. 32/2019).

Anche per quanto attiene alla localizzazione, il nuovo paradigma della *mixité* (nella declinazione della cd. *mixité* fisica) può fornire alcuni spunti di riflessione. L’individuazione degli spazi da destinare alla realizzazione di opere pubbliche, operazione rimessa alla pianificazione urbanistica, può implicare risvolti relativi alle condizioni di sicurezza/insicurezza del territorio urbano. La scelta localizzativa, infatti, può determinare il rischio di isolare determinate aree, perché l’infrastruttura (un cavalcavia, un sottopassaggio, un raccordo stradale) si rivela una barriera fisica per i quartieri limitrofi ovvero attorno alla grande infrastruttura (una stazione ferroviaria, un centro commerciale, un parcheggio) si determinano aree di risulta o frange libere, del tutto prive di una funzione definita. Invece, la localizzazione dell’opera pubblica

---

un’impostazione aggiornata di tipo qualitativo e prestazionale, anche attraverso una loro qualificabilità in termini di livelli essenziali delle prestazioni che comporta la soggettivazione di «diritti» riferibili alla collettività insediata (pp. 13, 19).

<sup>24</sup> Il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, cd. decreto sblocca cantieri, aveva sancito addirittura l’obbligo per le regioni di introdurre disposizioni derogatorie agli standard urbanistici (art. 5, comma 1, lett. a), ma la previsione è stata soppressa in sede di conversione del decreto-legge.

può essere l'occasione per sviluppare nuovi quartieri, connettere e avvicinare spazi separati ovvero per ricucire il tessuto urbano.

### 3.2.2. Il recupero urbano

Il recupero urbano affiora nel nostro ordinamento verso la fine degli anni '70 del secolo scorso (con i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 28)<sup>25</sup>, quale tecnica alternativa a quella consolidata dell'attività edilizia di nuova costruzione per soddisfare l'interesse abitativo e riflette le istanze da tempo avanzate dalla scienza urbanistica, incentrate sulla constatazione, da un lato, dell'ingente patrimonio immobiliare pubblico, dall'altro, della non inesauribilità del suolo, invece ampiamente consumato<sup>26</sup>.

L'approccio del recupero urbano si è progressivamente affinato, evolvendosi, anche nominativamente attraverso le categorie della «riqualificazione», «riabilitazione» e «rigenerazione» urbana, con una serie di piani e programmi i quali, seppure difficilmente riconducibili a un modello tipico di intervento ovvero a una gerarchia di strumenti<sup>27</sup> e non sempre efficacemente utilizzati dalle amministrazioni<sup>28</sup>, si connotano per un graduale allargamento dello spettro degli interessi perseguiti: essi spaziano dall'interesse abitativo alla tutela ambientale, dall'accessibilità e mobilità al decoro urbano e alla salvaguardia del patrimonio culturale, estendendosi sino a questioni di natura sociale ed economica che attengono al tessuto urbano. Come detto, si tratta di una pluralità di programmi e piani, di derivazione sia statale sia regionale: esempi di fonte statale sono i programmi integrati di intervento-PIT (legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16), i programmi di recupero urbano-PRU (decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, art. 11), i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile-PRUSST (d.m. 8 ottobre 1998), i programmi di riabilitazione urbana (legge 1 agosto 2002, n. 166, art. 27). Esempi di fonte regionale sono i programmi di riqualificazione urbana-PRU previsti dalle regioni Marche (legge reg. 23 febbraio 2005, n. 16, art. 5), Emilia-Romagna (legge reg. 3 luglio 1998, n. 19, art. 4), Umbria (legge reg. 21 gennaio 2015, n. 1, art. 72).

<sup>25</sup> La legge valorizza ulteriormente la nuova tecnica attraverso un collegamento diretto con lo strumento urbanistico generale, nel senso che l'individuazione delle zone di recupero diviene elemento obbligatorio del contenuto dello strumento urbanistico generale (art. 27).

<sup>26</sup> F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2017, p. 157, cui si rinvia anche per i riferimenti alla scienza urbanistica.

<sup>27</sup> C. VITALE, *I programmi di riabilitazione urbana*, in S. BATTINI – L. CASINI – G. VESPERINI – C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, p. 27.

<sup>28</sup> S. AMOROSINO, *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in P. STELLA RICHTER – R. FERRARA – C.E. GALLO – C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, 2008, p. 14.

Punto di arrivo del percorso normativo di ampliamento degli interessi sottesi agli strumenti di recupero urbano sembra icasticamente rappresentarsi nella cosiddetta rigenerazione urbana, formula evocativa, già nel *nomen*, di un intento di rinnovamento, quasi di rinascita, del tessuto urbano attraverso un programma esteso di interventi che abbracciano diverse aree del territorio comunale e riguardano, come detto, una pluralità di obiettivi. Difetta tuttora una definizione normativa, alla cui formulazione il legislatore statale si è sottratto anche recentemente, pur avendo dedicato alla rigenerazione urbana un'apposita disposizione nell'ambito del decreto sblocca-cantieri (art. 5, «norme in materia di rigenerazione urbana», decreto-legge n. 32/2019)<sup>29</sup>. Maggiori elementi di interesse sono ricavabili dalla legislazione regionale: è il caso della legge reg. Puglia 29 luglio 2008, n. 21 “*Norme per la rigenerazione urbana*”, in cui il concetto di rigenerazione è imperniato attorno ai profili della visione di tipo strategico da tenere nella progettazione delle iniziative, dell'ambito territoriale di riferimento identificato in parti della città ovvero nell'intero sistema urbano, dell'integrazione di obiettivi di natura urbanistica, abitativa, socio-economica, ambientale e culturale, della partecipazione attiva della collettività nell'elaborazione del programma (art. 1). È introdotto uno specifico strumento, il programma integrato di rigenerazione urbana-PIRU, configurato significativamente come atto che «deve fondarsi su un'idea-guida capace di orientare il processo di rigenerazione urbana e di legare fra loro interventi diversi afferenti alle politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo» (art. 4, comma 1).

L'interesse relativo alla sicurezza urbana non è contemplato dal dato normativo che disciplina i diversi strumenti di riqualificazione/rigenerazione urbana, sebbene esso sia pertinente. È di tutta evidenza, infatti, che un edificio dismesso ovvero un quartiere degradato siano contesti fertili per la criminalità, i quali, all'inverso, se rivitalizzati attraverso un programma di interventi ad ampio spettro, diventano ambiti in cui possono innescarsi quei meccanismi di presenza costante dei cittadini e quindi di controllo spontaneo, che valgono come possibile deterrente per le attività criminali. In altre parole, il recupero dal punto di vista urbanistico, socio-economico e culturale di aree degradate produce indirettamente l'effetto di ripristinare le condizioni di sicurezza attraverso la riattivazione di adeguate forme di controllo sociale. Consapevolezza di questa connessione va lentamente emergendo anche a livello normativo, come risulta dalla già citata definizione di sicurezza urbana, recentemente formalizzata dal legislatore statale con il “decreto sicurezza” del 2017 (decreto-legge n. 14/2017 convertito dalla legge 48/2017): la sicurezza urbana costituisce bene pubblico «da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati» (art. 4).

---

<sup>29</sup> Lamentano l'inerzia del legislatore, nel senso che «si sarebbe potuto procedere diversamente; per esempio, fornendo una definizione unitaria di rigenerazione urbana o evidenziandone gli elementi di discontinuità rispetto agli interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio già sperimentati nel secolo scorso», P. URBANI – L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it), 2019, p. 3.

Un'eco di questa impostazione è rinvenibile anche in altre disposizioni relative alla rigenerazione urbana, soprattutto a livello regionale: così la legge reg. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, “*Norme per il governo del territorio*”, che include tra gli «interventi di rigenerazione urbana» (art. 125), quelli volti ad assicurare «la compresenza di funzioni urbane diversificate e complementari» (comma 4, lett. c), nonché quelli funzionali al «raggiungimento di un'equilibrata composizione sociale, anche attraverso interventi di edilizia sociale» (comma 4, lett. d), disposizioni che evocano, evidentemente, i concetti di *mixité* funzionale e sociale, i quali, come visto, assumono un ruolo centrale nell'orientamento del diritto urbanistico in chiave di sicurezza urbana. Rilevante è anche la legge reg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, “*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*”, che annovera tra gli interventi di rigenerazione urbana (art. 7) quelli di «addensamento o sostituzione urbana» (comma 4, lett. c), tra i quali rientrano quelli di demolizione senza ricostruzione di edifici per decongestionare aree «caratterizzate da un'eccessiva concentrazione insediativa» e quelli che prevedono «l'inserimento di nuove funzioni».

Un aspetto significativo delle disposizioni in materia di recupero edilizio, soprattutto nell'accezione della rigenerazione urbana, riguarda l'enfasi posta sulla partecipazione attiva della comunità all'elaborazione – e poi all'attuazione – dei programmi e piani, attraverso la previsione di forme e strumenti diversi (audizioni pubbliche, forum, call, progetti proposti direttamente dai cittadini in forma singola o associata, ecc.), opzione che richiama il già citato approccio della prevenzione comunitaria: la condivisione progettuale può valere come fattore che crea o rafforza la “coscienza dei luoghi” e, con essa, quel senso di appartenenza e attaccamento ai luoghi idoneo a generare, a sua volta, la propensione alla mobilitazione spontanea per la difesa degli stessi. Come è stato detto, si ha controllo informale «in una città vitale le cui strade siano frequentate, dove la presenza di spazi pubblici ben curati ispiri fiducia e senso di appartenenza, una città fatta di luoghi che i cittadini amino, sentano come propri e che, per questo, siano pronti a proteggere. Il legame tra urbanistica e sicurezza passa quindi attraverso la sorveglianza spontanea e la costruzione delle condizioni, niente affatto scontate, che la rendono possibile»<sup>30</sup>.

### 3.2.3. L'attività edilizia

L'attività edilizia, riferita sia ai singoli edifici che a interi agglomerati urbani, può incorporare accorgimenti tecnici utili sul piano della sicurezza urbana. Le soluzioni progettuali possibili sono diverse: la

---

<sup>30</sup> C. CARDIA – C. BOTTIGELLI, *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Milano, 2011, p. 1. Sulla rilevanza della partecipazione collettiva nei procedimenti di rigenerazione urbana anche in chiave di tutela della sicurezza urbana, con disamina dei diversi momenti partecipativi (conoscitivo, progettuale ed esecutivo) ed evidenziazione di positive sperimentazione, v. A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, pp. 31 ss.

progettazione di edifici estroversi, che si affacciano sul tessuto urbano circostante per favorire l’ “occhio sulla strada”, l’allestimento di un’adeguata rete stradale di collegamento e attraversamento, in cui ci sia un sapiente bilanciamento tra strade pedonali e strade destinate alla circolazione veicolare, in modo da garantire una costante e fluida mobilità, un sistema di illuminazione che ottimizzi la compresenza degli impianti pubblici con quelli privati (insegne di esercizi commerciali, impianti di condomini, ecc.), per assicurare una visuale continua.

Si è in presenza di elementi che, ovviamente, non valgono come parametri rilevanti ai fini del rilascio dei titoli abilitativi, giacché non sono previsti dall’ordinamento. Peraltro, questo approccio ha trovato un primo riscontro in termini di codificazione da parte del Comitato Europeo di Normazione-CEN, ente preposto all’unificazione di standard e norme tecniche a livello europeo, il quale, su impulso della Commissione europea, ha prodotto nel 2005 le norme CEN 14383 «Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia», recepite anche a livello interno dall’ente di unificazione-UNI, nel 2010.

Si tratta di disposizioni che offrono un utile punto di riferimento a quei soggetti, pubblici e privati, che vogliono orientare l’attività edilizia al parametro della sicurezza urbana. Esse muovono dalla consapevolezza delle interrelazioni tra ambiente fisico e comportamento umano e sollecitano la cooperazione tra gli specialisti di pianificazione e progettazione edilizia con gli esperti in materia di criminalità, proponendo una pluralità di soluzioni progettuali suddivise per aree di intervento (residenziale, commerciale/industriale/uffici, parchi e giardini pubblici, edifici scolastici, trasporto pubblico, parcheggi, ecc.).

Emergono alcune iniziative volontarie, soprattutto di enti territoriali, che dimostrano attenzione verso queste norme. Può trattarsi di singole esperienze progettuali in cui sono applicate le norme in esame<sup>31</sup> ovvero dell’adozione di documenti, di varia natura (manuali, linee guida, atti di indirizzo, ecc.), che orientano secondo il nuovo approccio la futura attività di progettazione urbana<sup>32</sup>.

Significativo è altresì il riferimento alle norme nell’ambito delle recenti “*Linee generali per la promozione della sicurezza integrata*” adottate, in attuazione dell’art. 2 del decreto-legge n. 14/2017, in data 24 gennaio 2018, con accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata, su proposta del Ministro dell’Interno. Nel documento emerge la riconosciuta pertinenza delle competenze urbanistiche rispetto alla sicurezza

---

<sup>31</sup> È il caso del Programma di riqualificazione urbana della zona ovest del comune di Ferrara ovvero del progetto pilota della zona 17 del comune di Milano.

<sup>32</sup> È il caso delle “*Linee guida sulle buone pratiche di sicurezza urbana*” approvate dal comune di Forlì ovvero del documento “*Le politiche comunali per la sicurezza urbana: linee di indirizzo*” approvato dal comune di Faenza ovvero della dispensa “*Trasformazioni urbane e sicurezza nelle città. Il percorso “a norma” per progettare spazi pubblici più sicuri*” nell’ambito del “*Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata*” curato dalla regione Piemonte.

integrata: da un lato, sono espressamente richiamati i criteri di sicurezza urbana definiti dal CEV con le norme 14383 ai fini della progettazione degli edifici e della progettazione urbana; dall'altro, è valorizzata la connessione degli strumenti urbanistici con obiettivi di natura sociale, per i risvolti che essi hanno sul piano della prevenzione della conflittualità<sup>33</sup>.

La prospettiva risulta recepita negli «accordi per la promozione della sicurezza integrata», previsti dall'art. 3, comma 1, decreto-legge n. 14/2017, che lo Stato, per il tramite delle prefetture, e le Regioni stanno adottando in attuazione delle linee generali: così, ad esempio, quello tra la Prefettura di Bologna e la Regione Emilia-Romagna (delib. giunta reg. n. 1009 del 24 giugno 2019), che prevede, tra gli obiettivi, lo «sviluppo di progetti di prevenzione ambientale e rigenerazione urbana volti a favorire condizioni di maggiore sicurezza degli spazi pubblici», con richiamo dei criteri di sicurezza urbana definiti dal Comitato europeo di standardizzazione e con elencazione di possibili interventi. In particolare, possono «costituire interventi finalizzati in tal senso determinate sistemazioni di particolari vuoti urbani (piazze, viali, parchi, ecc.), come anche certi edifici, lo studio di una particolare illuminazione, della segnaletica, dell'arredo urbano, della mobilità intesa anche come un sistema di percorsi sicuri, compreso l'abbattimento delle barriere architettoniche, con particolare attenzione sulla linearità delle visuali, sulla forma e struttura degli spazi, dei percorsi stessi, della vegetazione dei parchi, sino alla concezione degli alloggi e degli spazi circostanti» (art. 3, comma 6).

Gli interventi edilizi sono rilevanti anche per la protezione e promozione del cd. decoro urbano, espressione risalente<sup>34</sup> ripresa con vigore dal legislatore attuale e utilizzata, spesso in contrapposizione a quella di degrado urbano, nel significato di un'appropriata *qualitas*, estetica e funzionale, dell'*habitat* cittadino. L'idea è che il mantenimento (o recupero) anzitutto estetico di aree e immobili urbani sia

---

<sup>33</sup> Al riguardo si afferma che «le misure urbanistiche potranno inoltre promuovere l'uso sociale del territorio e migliorarne la fruibilità da parte della comunità, favorendo l'animazione degli spazi pubblici a fini di prevenzione. Lo spazio pubblico, attraverso il suo funzionamento, la sua gestione quotidiana e la sua positiva vitalità potrà essere, in quanto tale, strumento di mediazione e vettore efficace di vita sociale, destinato a facilitare il vivere collettivo» (p. 11). Il tema è ribadito nell'ambito delle «Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana» adottate, in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 14/2017, in data 26 luglio 2018 con accordo sancito in Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, su proposta del Ministro dell'Interno: in esso la linea di intervento della «promozione dell'inclusione, protezione e solidarietà sociale» è declinata anche con riferimento alle «misure urbanistiche dirette a valorizzare l'uso sociale del territorio favorendo l'animazione di spazi pubblici quali strumenti di mediazione e vettori efficaci di vita sociale destinati a facilitare il vivere collettivo» (p. 12).

<sup>34</sup> L'espressione evoca quella di «ornato pubblico» presente nella legislazione di vari Stati preunitari e ripresa anche dal legislatore postunitario (r.d. 23 ottobre 1859, n. 3702; all. A, legge 20 marzo 1865, n. 2248), con riferimento alla fonte regolamentare e all'organo consultivo di livello comunale in materia di edilizia, successivamente denominati come regolamenti edilizi e commissione edilizia comunale. L'espressione originaria denota la rilevanza riconosciuta dal legislatore alla valutazione di tipo estetico delle costruzioni nei centri abitati. La formula è utilizzata anche dal codice civile del 1942, il cui art. 871 richiama le «norme di edilizia e di ornato pubblico» come limite per l'esercizio dello *ius aedificandi*. In tema v. A. CROSETTI, *La disciplina dell'attività edilizia tra norme regolamentari e norme tecniche*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, p. 172.

elemento utile per creare contesti fisici in cui diventa difficile tenere comportamenti deviati, che al contrario possono attecchire in ambiti degradati, e vale altresì quale contributo a quel processo sociale di “costruzione” del senso di attaccamento e appartenenza al territorio, che, come già detto, favorisce il controllo non istituzionale dei luoghi, e, con esso, la sicurezza urbana. In altre parole, il decoro urbano diviene un’ulteriore fattore per la convivenza e la vivibilità urbana<sup>35</sup>. In quest’ottica, esso rileva quale parametro di valutazione e, al contempo, motivo ispiratore di istituti eterogenei, che spaziano dalle ordinanze sindacali (art. 50 t.u.e.l.) a istituti della sicurezza urbana propriamente detta (patti per l’attuazione della sicurezza urbana, art. 5; misure specifiche come il cd. daspo urbano, art. 9 legge n. 48/2017 di conversione del decreto-legge n. 14/2017), a strumenti del diritto dei beni culturali (vincolo indiretto, disciplina dell’esercizio del commercio in aree di valore culturale, espropriazione, ecc.), a fonti del diritto dell’edilizia, come sono i regolamenti edilizi comunali che spesso riservano specifiche disposizioni al decoro urbano ovvero i regolamenti comunali appositamente dedicati a elementi quali materiali, colorazione delle facciate e dehors<sup>36</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

La «società dell’incertezza»<sup>37</sup>, formula efficacemente descrittiva della società contemporanea, si profila anche in termini di «società dell’insicurezza», in cui, come è stato detto «tutte le caratteristiche *liquide*, derivanti dalla perdita di valori di riferimento certi, vanno ad aggravare il senso di spaesamento dell’individuo che non si sente più al sicuro all’interno della società in cui vive»<sup>38</sup> e la città sembra riflettere

---

<sup>35</sup> Sulle relazioni tra «decoro urbano» e «sicurezza urbana» v. approfonditamente C. VIDETTA, *Il decoro urbano come ambito di applicazione della sicurezza urbana*, in *Munus*, 2016, pp. 361 ss.; EAD., *Il decoro urbano tra le ragioni di protezione del patrimonio storico-artistico e il perseguimento di obiettivi di sicurezza urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, pp. 39 ss. Per l’accostamento delle politiche di contrasto al degrado urbano alla prospettiva della sicurezza comunitaria v. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., pp. 346 ss.

<sup>36</sup> Significativo è quel filone normativo di recente emersione a livello regionale, che assurge il criterio estetico a motivo ispiratore di disposizioni in materia urbanistica e ambientale: così la «bellezza dei contesti urbani storicizzati» è obiettivo delle norme in materia di riduzione del consumo di suolo (art., 1, l.r. Puglia, 30 aprile 2019, n. 17), la «bellezza intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito» è uno dei principi ispiratori delle norme per il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione urbana (art. 1, l.r. Piemonte, 11 ottobre 2018, n. 41), il «diritto alla bellezza degli ambienti di vita delle singole comunità» è obiettivo sotteso all’istituzione degli ecomusei (art. 2, comma 5, lett. f, l.r. Basilicata 16 novembre 2018, n. 36), la «bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio» è elemento ispiratore di un’apposita commissione istituita in seno alla struttura regionale in materia di governo del territorio (art., 13, l.r. Veneto 4 aprile 2019, n. 14). In questa direzione si pone anche la proposta di legge “*La bellezza nel territorio pugliese*” all’esame del consiglio della regione Puglia, il cui dichiarato obiettivo della «bellezza del territorio, del paesaggio e dell’ambiente in tutte le sue espressioni» (art. 1) ispira la tipizzazione di soluzioni e misure che spaziano dalla riduzione del consumo di suolo allo sviluppo del verde urbano e dei servizi eco-sistemici, dall’incentivazione dell’edilizia residenziale, anche sociale, purchè collegata a programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana, al risanamento di aree degradate e insediamenti produttivi strategici alla valorizzazione della qualità della progettazione.

<sup>37</sup> Z. BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Bologna, 1999.

<sup>38</sup> C. BORDONI, *Stato di paura*, Roma, 2016, p. 77, con evidente riferimento alla concezione di «società liquida» espressa da Z. Bauman.

al massimo grado questa rappresentazione. Essa è al centro di una grande trasformazione<sup>39</sup>, in quanto si è passati da una situazione in cui la sicurezza è condizione ottimale della città mentre l'insicurezza sta fuori dalle città, con le mura cittadine che mostrano plasticamente la barriera che si frappone tra le due situazioni, allo stato attuale in cui nelle città si amplificano le cause di insicurezza<sup>40</sup>.

La crescente domanda di sicurezza ha sollecitato la ricerca di nuovi approcci e soluzioni, suscitando un coinvolgimento di saperi e competenze diverse. Il tema delle relazioni tra organizzazione degli spazi fisici e sicurezza urbana è una delle (molteplici) chiavi di lettura della questione securitaria, su cui esiste un'ampia letteratura scientifica e che sta lentamente affiorando anche nell'ordinamento giuridico, dapprima con norme di *soft law*, soprattutto di derivazione europea, quindi attraverso la sperimentazione di iniziative volontarie a livello locale con conseguente affermazione di buone prassi, sino alla presenza nella legislazione di settore, sia pure ancora sotto forma di affermazioni di principio.

Il diritto urbanistico può fornire spazi fecondi per il recepimento di metodologie e strumenti proposti dal nuovo approccio, rispetto al quale appare trasversale, riuscendo a offrire, anche in forma combinata, ambiti di applicazione per le diverse declinazioni del nuovo approccio che, come detto, è di tipo preventivo (prevenzione situazionale, sociale, comunitaria).

Per questa via, il diritto urbanistico confermerebbe la capacità, da tempo riconosciuta, di intercettare nuovi bisogni ed esigenze sociali, in ragione dell'ampiezza e della rilevanza del suo oggetto. L'idea che va affermandosi è che l'interesse sotteso da massimizzare – l'ordinato e razionale assetto del territorio, come era originariamente inteso – non possa considerarsi in modo esclusivo e finalistico, ma si completi e si perfezioni con la correlazione ad altri interessi, anzitutto quelli inerenti al benessere della persona<sup>41</sup>, e che il diritto urbanistico valga precipuamente a creare sinergie tra i diversi interessi ricadenti sul territorio<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Di «iperbole» parla V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, pp. 31 ss.

<sup>40</sup> Ivi, p. 31.

<sup>41</sup> Già negli anni '70 T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona umana*, Bari, 1974, p. 395, affermava l'esigenza di una «pianificazione globale del territorio» in cui introiettare e sistemare in modo organico e coerente molteplici istanze sociali inerenti alla persona (casa, istruzione, salute, lavoro, ecc.).

<sup>42</sup> F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 24. Sul significato dell'urbanistica afferma P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico-sociali*, in *Urb. app.*, 2013, p. 64, che «l'urbanistica – *rectius* la disciplina dei suoli – non è finalistica ma strumentale alla definizione di un modello di sviluppo economico sociale della comunità rappresentata». Sostiene P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2018, che «terminale necessario di ogni attività umana, il territorio è infatti oggetto di una pluralità di discipline pubbliche volte ad assicurarne al tempo stesso la conservazione e la trasformazione, la fruizione pubblica e l'ottimale utilizzazione da parte dei singoli proprietari» (p. 3) e che «la finalità della pianificazione urbanistica non è quella di soddisfare questo o quel determinato interesse (non importa se pubblico o privato) che sul territorio trovi il suo momento materiale di incidenza, ma ha per oggetto, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare realizzazione, poiché la sua finalità è quella della ottimizzazione dell'uso del territorio medesimo globalmente considerato» (p. 28). Similmente, P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. COCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, I, p. 71, ritiene che se «non sembra potersi prescindere dall'esistenza delle tutele differenziate, l'esigenza di avere un assetto complessivo e unitario del territorio porta a individuare la necessità di avere un momento

La centralizzazione sul benessere della persona, quale comune denominatore delle politiche territoriali, e la focalizzazione sulla città, quale dimensione territoriale ottimale per l'implementazione delle stesse, inducono a evocare un fascio di interessi attinenti alla qualità di vita dei cittadini, che è stata descritta, dal punto di vista del *civis*, come diritto all'habitat ovvero all'ambiente urbano<sup>43</sup> ovvero, con formula più ampia, come diritto alla città<sup>44</sup>. Mutuando questa impostazione, può ritenersi che la sicurezza urbana, in quanto condizione preliminare ed essenziale per il benessere della collettività, sia parte integrante di quel corpo di aspirazioni, nuove o consolidate, che sono espressione della contemporaneità e che il diritto è chiamato a riconoscere e recepire. In questo percorso il diritto urbanistico può apportare un contributo determinate, esibendo ancora la sua *vis* evolutiva.

---

di coordinamento e di connessione intersettoriale delle norme sull'uso e sulle trasformazioni del territorio, che non può non restare proprio dei piani urbanistici, sia di area vasta che di ambito locale». Il tema è sviluppato secondo questa direzione dalla dottrina più attenta (tra cui v. E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, pp. 143 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, Napoli, 2011), la quale ravvisa soprattutto nel p.r.g. lo strumento urbanistico più idoneo al perseguimento di interessi pubblici ulteriori a quello tradizionale, di regolazione dei processi insediativi mediante conformazione dei suoli. Resta dibattuto, in realtà, il tema della tipologia degli strumenti di diritto urbanistico che meglio assecondano questa duttilità di obiettivi, in chiave espansiva: a fronte della dottrina citata che enfatizza la rilevanza del p.r.g., altra dottrina (P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, p. 432) parla di «fallimento del piano regolatore come istituto» e afferma la «erroneità» di investirlo «addirittura del compito di risolvere tutti i problemi della collettività: dal consumo energetico all'integrazione sociale, dalle migrazioni all'inquinamento, dal consumo del suolo alla qualità architettonica»; la proposta è di ribaltare il rapporto tra piano regolatore e progetti attuativi, nel senso che al primo spetta la definizione delle invariati, dotate di efficacia a tempo indeterminato, mentre ai secondi spetta fronteggiare i problemi nel momento in cui si presentano come attuali. Nella stessa direzione, P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., p. 73, secondo cui «potrebbe auspicarsi, anche sul fronte delle tutele differenziate, un progressivo superamento del principio di pianificazione, in favore di una valorizzazione della scelta relativa al singolo intervento dal realizzare. In quanto dotata di maggior concretezza e duttilità, la scelta "progettuale" potrebbe infatti semplificare la composizione e l'integrazione tra interessi differenziati e indifferenziati, applicando la tecnica della scelta integrata a un contesto nel quale dagli strumenti di pianificazione non dovrebbero provenire più che delle linee guida per l'esercizio della discrezionalità del decisore, come avviene in altri ordinamenti». Intravede una «terza via», caratterizzata da un modello a rete in cui «piani tematici e progetti fra loro interconnessi e coalescenti, non privi di una base consensuale (si pensi ai "contratti di paesaggio" o i "contratti di fiume") [...] dialogheranno con strumenti urbanistici leggeri e orientati nel senso della prestazionalità, cioè dell'efficienza insediativa» e «i nuovi paradigmi urbani [...] saranno, ad esempio, sostenibilità, resilienza, livello qualitativo delle dotazioni urbane e raggiungimento dell'autosufficienza energetica», P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, cit., p. 18.

<sup>43</sup> N. ASSINI – P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, p. 424; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 273 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, Torino, 2012, p. 199; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, I, Milano, 2014, pp. 434 ss.

<sup>44</sup> L'espressione è stata coniata da Henry LEFEBVRE, sociologo urbano, con l'opera *Droit à la ville*, Paris, 1968 ed è stata ripresa in ambito giuridico, sempre in Francia, da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2013. Vi pone attenzione anche la dottrina italiana: v., tra gli altri, C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 438; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, p. 221; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2018, p. 23; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amministrativo*, 2018, pp. 798 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., p. 79; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 2 ss.