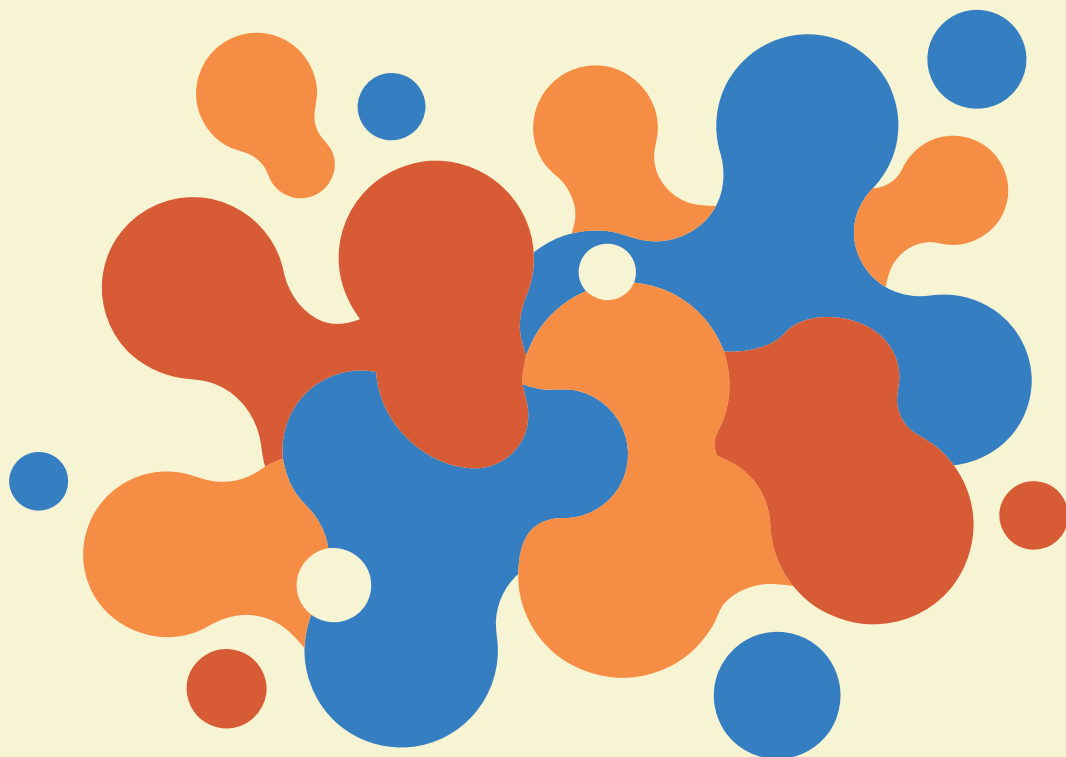


Bocconi

NON CASE MA CITTÀ

Per un'analisi economica
della legislazione sulla rigenerazione urbana

Marco Percoco



SRB Lab
Sustainability Reporting Benchmarking Lab

Copertina: Cristina Bernasconi, Milano

Impaginazione: Corpo4 Team, Milano

Copyright © 2026

Università Commerciale Luigi Bocconi

Sustainability Reporting Benchmarking (SRB) Lab

Via Sarfatti n. 25 – 20136 Milano

Realizzazione editoriale a cura di EGEA S.p.A.

Via Salasco, 5 – 20136 Milano

Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753

egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Indice

Introduzione	5
1 L'evoluzione delle città e la regolazione giuridica dei contesti urbani	13
2 L'assetto normativo sulla rigenerazione urbana	23
La normativa nazionale	23
La legge regionale della Lombardia	36
3 Economia della città e mercati immobiliari	45
Il modello della città monocentrica	45
Le determinanti della dimensione spaziale della città	50
4 Spunti per un'analisi economica della legislazione in materia di rigenerazione urbana	61
Qualità ambientale, rischio e valori immobiliari	66
Diritti edificatori, perequazione urbanistica e rigenerazione della città	76

Analisi economica della tassazione della plusvalenza urbanistica	80
5 Gli eventi quale occasione di rigenerazione	87
La costruzione teorica degli impatti degli eventi sulle economie urbane	87
Mercato immobiliare e impatti degli eventi	90
Conclusioni	101
Chi siamo	107

Introduzione

La moderna economia urbana ha dimostrato, tanto sul piano teorico quanto su quello empirico, che le economie dei paesi industrializzati e, in misura crescente, anche quelle dei paesi in via di sviluppo si fondano in larga parte sulla capacità propulsiva delle città. Le aree urbane rappresentano oggi il fulcro dei processi di creazione di valore, concentrando una quota rilevante del prodotto interno lordo, dei flussi finanziari e dei guadagni di produttività che caratterizzano i sistemi economici contemporanei. In questo senso, esse non sono semplicemente lo sfondo fisico entro cui si collocano individui e organizzazioni, ma costituiscono veri e propri dispositivi economici e sociali, in grado di incidere sulle traiettorie di sviluppo, competitività e benessere collettivo.

Una lettura delle città come meri contenitori di popolazione, imprese o relazioni economiche risulta dunque inadeguata a cogliere la complessità dei fenomeni urbani. Al contrario, la riflessione teorica più avanzata invita a interpretarle come elementi fondativi delle economie e delle società contemporanee, luoghi in cui si manifestano in forma amplifi-

cata i meccanismi di interazione tra capitale umano, capitale sociale, innovazione e istituzioni. Non è un caso che la letteratura distingua in modo netto tra il concetto di «spazio» e quello di «territorio», con il primo che rinvia a una dimensione puramente fisica e astratta, e il secondo a uno spazio vissuto e strutturato dalle relazioni economiche, sociali e culturali che lo attraversano. In questa prospettiva, le città rappresentano territori per eccellenza, in quanto spazi densamente relazionali e istituzionalmente definiti, in cui si concentrano opportunità ma anche tensioni e contraddizioni.

Tali affermazioni, solo apparentemente innocue, racchiudono in realtà una forte valenza normativa, poiché le aree urbane sono i luoghi in cui la produttività del lavoro raggiunge livelli più elevati, le imprese mostrano una maggiore efficienza e una superiore capacità innovativa e i legami sociali ed economici risultano più intensi e strutturati. Le esternalità positive associate al capitale umano e al capitale sociale tendono infatti a manifestarsi con maggiore intensità nei contesti urbani, grazie alla prossimità fisica e relazionale tra individui, organizzazioni e istituzioni.

Da oltre due decenni l'umanità vive in quello che viene comunemente definito il «secolo urbano»: per la prima volta nella storia più del 50 per cento della popolazione mondiale risiede in aree urbane. Questo processo di urbanizzazione su scala globale ha implicazioni profonde per il funzionamento delle econo-

mie, per l'organizzazione delle imprese e per le politiche pubbliche. Se le città rappresentano i principali motori della crescita economica e dell'innovazione, è naturale attendersi che esse offrano alle imprese vantaggi competitivi significativi rispetto alle aree caratterizzate da una minore densità di popolazione e di attività economiche.

La localizzazione urbana consente alle imprese di beneficiare di una serie di economie di agglomerazione, che si traducono in riduzioni dei costi, incrementi di produttività e maggiore capacità di apprendimento. Tali vantaggi risultano particolarmente evidenti per le imprese dei servizi, che impiegano una quota relativamente elevata di lavoro rispetto al capitale fisico e che dipendono in misura significativa dalla qualità del capitale umano disponibile. In questi settori, la prossimità a una forza lavoro altamente qualificata, a mercati del lavoro profondi e diversificati e a reti di conoscenza formalizzate e informali rappresenta un fattore critico di successo.

Le ragioni alla base del vantaggio competitivo delle città sono molteplici e riconducibili, in larga misura, alle economie di agglomerazione e alla natura intrinsecamente sociale dei processi economici. Le interazioni tra imprese, lavoratori, istituzioni e altri attori generano esternalità che difficilmente possono essere replicate in contesti meno densi. Ai fini del presente ebook, appare tuttavia particolarmente utile soffermarsi su una dimensione spesso trascurata nel dibat-

tito economico tradizionale: quella delle città come luoghi di residenza e di vita, oltre che di produzione.

L'evidenza empirica oggi disponibile mostra in modo chiaro che i lavoratori più produttivi, e in particolare quelli dotati di un più elevato capitale umano, tendono a essere attratti dalle grandi aree metropolitane. Contrariamente a una diffusa vulgata, tali aree offrono spesso una qualità della vita superiore rispetto ad altre parti del territorio nazionale, grazie alla maggiore disponibilità di servizi culturali, sociali e educativi. Le città, dunque, non sono soltanto luoghi di lavoro, ma ambienti complessi in cui si intrecciano opportunità professionali, relazioni sociali e forme di consumo culturale che contribuiscono al benessere individuale. Su questa linea, le città diventano un fattore critico di successo per le imprese, non solo perché rappresentano mercati di sbocco rilevanti per beni e servizi, ma anche perché costituiscono mercati locali del lavoro particolarmente ricchi e dinamici.

Allo stesso tempo, sarebbe ingenuo ignorare le profonde criticità che caratterizzano le città, tanto nei paesi industrializzati quanto in quelli in via di sviluppo. Le aree urbane sono soggette a forti pressioni demografiche, economiche e ambientali, che si manifestano in problemi di inquinamento, criminalità, povertà e disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza. Tali fenomeni contribuiscono a una marcata eterogeneità nella qualità dell'abitare e dell'ambiente costruito, con aree caratterizzate da elevati

livelli di degrado che coesistono accanto a quartieri altamente valorizzati.

In questo scenario, la rigenerazione urbana emerge come una risposta strategica alle necessità di riqualificazione economica e sociale di alcune zone, caratterizzandosi, in senso stretto, come un fenomeno profondamente legato al settore immobiliare e all'investimento in capitale fisico, che riguarda sia il patrimonio pubblico sia quello privato. Ridurre la rigenerazione urbana a una mera operazione immobiliare significherebbe tuttavia trascurarne la portata economica e sociale più ampia. Essa deve essere intesa, piuttosto, come un investimento nella qualità della vita e dell'ambiente urbano, inteso non solo in senso fisico, ma anche sociale e relazionale.

La natura di questo investimento è intrinsecamente duplice. Da un lato, esso presenta una chiara rilevanza privata per gli immobili inseriti in contesti oggetto di interventi di rigenerazione, che tendono ad accrescere il proprio valore di mercato, generando incentivi economici all'investimento. Dall'altro, la rigenerazione produce externalità positive che vanno ben oltre i confini degli immobili direttamente coinvolti. La riqualificazione di un'area può infatti generare effetti di spillover sui valori immobiliari circostanti e, più in generale, migliorare la qualità complessiva dell'ambiente urbano.

Ancora più rilevanti, dal punto di vista sistemico, sono gli effetti della rigenerazione urbana sull'attrattività delle città. Migliorando la qualità della vita, tali

interventi contribuiscono a rafforzare la capacità delle città di attrarre e trattenere lavoratori ad alto capitale umano, un aspetto cruciale in un'economia sempre più basata sulla conoscenza e in cui la disponibilità di competenze qualificate rappresenta un fattore determinante per la competitività delle imprese.

La traiettoria seguita da Milano a partire dagli anni immediatamente precedenti l'Expo del 2015 mostra come interventi di rigenerazione urbana possano incidere in modo profondo non solo sulla struttura fisica della città, ma anche sul suo brand e sulla sua percezione, tanto da parte dei residenti quanto da parte di soggetti esterni. Il cambiamento dell'immagine urbana si è accompagnato a un incremento dell'attrattività nei confronti di categorie di lavoratori particolarmente rilevanti per il tessuto economico cittadino, rafforzando il legame tra trasformazioni urbane e dinamiche del mercato del lavoro.

Per le imprese, gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano opportunità di miglioramento della produttività e della competitività, con benefici che possono manifestarsi lungo diverse dimensioni. In primo luogo, le imprese possono ottenere vantaggi di natura economico-finanziaria diretta quando gli immobili di loro proprietà sono oggetto di interventi di rigenerazione o quando partecipano, come investitori, a operazioni di partenariato pubblico-privato. In secondo luogo, anche in assenza di un coinvolgimento diretto, esse possono beneficiare del riverbero posi-

tivo generato da interventi di rigenerazione nelle aree circostanti, attraverso un aumento del valore degli asset immobiliari.

Infine, e forse in modo ancora più rilevante nel medio-lungo periodo, le imprese possono trarre vantaggio dagli effetti sistemici della rigenerazione urbana sull'attrattività delle città. Migliorando la qualità della vita e l'ambiente urbano, tali interventi contribuiscono a rendere le città più attrattive per lavoratori altamente qualificati, ampliando il bacino di capitale umano disponibile. L'accesso a una forza lavoro più produttiva si traduce, per le imprese, in un potenziale incremento della produttività complessiva e della capacità innovativa.

È proprio in questa intersezione tra città, imprese e politiche di rigenerazione urbana che si colloca il contributo del presente ebook e del progetto di ricerca promosso da SRB Lab. In un contesto in cui le città assumono un ruolo sempre più strategico come piattaforme di creazione di valore, comprendere le interazioni tra rigenerazione urbana, attrattività del capitale umano e competitività delle imprese diventa una priorità tanto per i ricercatori quanto per i decisori pubblici e privati. Questo ebook si propone di offrire strumenti concettuali e porre in rassegna evidenze empiriche utili a interpretare tali fenomeni, nella convinzione che solo attraverso una visione integrata delle dimensioni economiche, sociali e territoriali sia possibile affrontare in modo efficace le sfide del secolo urbano.

1 L'evoluzione delle città e la regolazione giuridica dei contesti urbani

Ci sono sindaci e governanti che per vocazione si sono indissolubilmente legati alla città o al territorio che hanno governato, quasi a prescindere dall'identità, invariabilmente forte, del luogo. Nel secondo dopoguerra, molte grandi città hanno saputo esprimere personaggi pubblici che ne hanno marcato la traiettoria di sviluppo. Tra questi, un ruolo di particolare rilievo deve essere assegnato a Giorgio La Pira, sindaco di Firenze (lui, catanese fiero) per due mandati tra gli anni Cinquanta e i Sessanta. Di questa lunga parentesi amministrativa si ricorda spesso l'impegno sociale, di stampo cattolico, a favore della coesione comunitaria e della pace, mentre minore importanza viene attribuita all'azione di governo e sviluppo del territorio urbano.

Durante il suo primo mandato, nel pieno dei fenomeni migratori che riversarono nelle città milioni di italiani provenienti dalle campagne, soprattutto meridionali, nel 1954 consegnò ai fiorentini un nuovo quartiere. Nel discorso che pronunciò in quell'occasione, spronò i suoi concittadini a lavorare per il bene comune, affinché quelle case potessero divenire città. «Non case, ma città»: è questa l'espressione che

dà il titolo a questo ebook, che intende affrontare la delicata questione degli interventi di rigenerazione urbana nella convinzione che essi non possano e non debbano essere considerati come meri investimenti immobiliari, ma come opportunità di rivitalizzazione sociale di porzioni, anche vaste, della città.

La rigenerazione urbana, nella sua doppia accezione di *regeneration* e *renewal*, è un concetto tutt'altro che nuovo, ma che negli ultimi anni, in particolare dall'inizio della rivoluzione socioculturale e urbana causata dalla pandemia, ha assunto un livello di importanza inedito. Sviluppata nell'Inghilterra vittoriana del XIX secolo per rispondere alle emergenze di degrado prodotte dall'industrializzazione, la rigenerazione urbana è divenuta uno strumento non solo correttivo o di recupero di aree critiche, ma un elemento di rilancio della città nel suo complesso, in un contesto di processi di urbanizzazione sempre più rapidi e articolati.

Sotto questo aspetto, si evidenzia come la complessità di organizzazione e regolazione delle città contemporanee rappresenti una sfida non semplice anche per il legislatore e per la Pubblica Amministrazione, chiamati a fissare norme condivise idonee a disciplinare e armonizzare spinte diverse, accompagnando le trasformazioni in atto. Sfida che coinvolge in primo luogo il diritto urbanistico, ma che si estende anche al diritto delle istituzioni locali, al diritto dell'ambiente, al diritto amministrativo, al diritto privato, al di-

ritto penale e della sicurezza pubblica. Si valorizzano forme di collaborazione tra pubblico e privato in ambiti attinenti al perseguimento di interessi generali, secondo il nuovo disegno del Codice del Terzo Settore¹, e si elaborano nuove forme contrattuali per la realizzazione di disegni di riorganizzazione urbana e sociale.

Rigenerazione urbana significa porre al centro delle scelte pianificatorie la tutela dell'ambiente e del paesaggio, valori costituzionali primari, ma anche porsi l'obiettivo di superare le disuguaglianze che la città ospita e alimenta, anche in una prospettiva intergenerazionale². Ciò rappresenta una sfida delicata, che coinvolge interessi diversi e che può realmente funzio-

¹ Il Codice del Terzo Settore (decreto legislativo n. 117 del 2017) può essere considerato uno dei pilastri della cosiddetta Riforma del Terzo Settore, come definita dalla legge n. 106 del 2016 «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale». Nello specifico, è lo strumento normativo volto a definire le norme concernenti gli Enti del Terzo Settore sia a livello generale, sia su temi più particolari come il volontariato o l'associazionismo. In dottrina, sulla rilevanza del terzo settore cfr. Cafaggi, F. (2002) *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2002.

² Cfr. Azzariti, G. (2021) *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, Laterza. Come è stato correttamente affermato «le disuguaglianze che allignano nelle città attengono massimamente alla delimitazione e alla distribuzione qualitativa e quantitativa degli spazi abitativi. Negli studi sui cambiamenti delle città e sui rapporti tra centro e periferie è ricorrente la constatazione che, seppur con caratteristiche e modalità differenti, le città continuano a fare i conti con la realizzazione di insediamenti urbani caotici e irrelati, che sono motivo di accelerazione delle disuguaglianze

nare solo se coniugata con una visione dello sviluppo in grado di consentire il superamento delle disuguaglianze sociali, non il loro rafforzamento.

Una caratteristica importante delle città contemporanee, soprattutto europee, è la forte regolazione, ossia la pervasività dell'aspetto normativo nelle decisioni pubbliche e private di investimento immobiliare³. Proprio per la complessità e l'interconnessione delle problematiche che sono chiamati ad affrontare, gli istituti della rigenerazione urbana hanno assunto le vesti di un vero e proprio diritto «speciale» – il cosiddetto «diritto delle città»⁴ – fatto di esercizio di poteri autoritativi e di applicazione di strumenti negoziali, di multidisciplinarietà e di continua apertura e influenza rispetto alle trasformazioni tecnologiche, economiche e sociali⁵.

socioeconomiche»; Olivito, E. (2020) (Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale, *Rivista AIC*, 1/2020.

³ Zanelli, D. (2021) Regimi di derogatio della pianificazione urbanistica, *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2, pp. 33-58.

⁴ Secondo la definizione proposta da Giglioni, F. (2017) Che cosa è il diritto delle città, *Labsus*, pp. 1-3, per «diritto delle città si deve intendere quel complesso di regole che governano spazi urbanizzati la cui origine trova fonte nella rappresentanza della comunità che le istituzioni cittadine interpretano e nel diretto coinvolgimento delle organizzazioni o delle individualità della società civile».

⁵ Losasso, M. (2015) Rigenerazione urbana: prospettive di innovazione, *Techne*, 10, pp. 4-12; Marengi, G.M. (2024) *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

La rilevanza del «diritto delle città», e la conseguente necessità di perfezionarlo e di dedicarvi la dovuta attenzione, emerge chiaramente se si pensa che, su circa 60 milioni di abitanti in Italia, 50 milioni vivono in città o in contesti urbanizzati, mentre solo 10 milioni (circa il 17 per cento) risiedono in zone rurali. Da questo dato discende che la città e l'urbanizzazione diventano sempre più un tema di rilevanza costituzionale sotto molteplici aspetti, a partire dal fatto che la città amplifica diseguaglianze e «periferie sociali». Squilibri nella qualità della vita e nell'erogazione dei servizi non caratterizzano soltanto la dicotomia nord-sud o tra aree interne e centri maggiori, ma si manifestano anche all'interno delle stesse città, dove il divario tra aree centrali e periferiche può essere notevole⁶.

Nel diritto pattizio internazionale l'obiettivo è riportato in importanti atti di indirizzo, quali l'Agenda ONU 2030, la *New Urban Agenda* della Conferenza mondiale Habitat III di Quito del 2016 e l'Agenda urbana dell'Unione europea approvata a Lipsia nel 2020, che guardano con favore alla rigenerazione urbana come a «un processo pianificato che deve trascendere gli ambiti parziali e gli approcci che sono stati la norma fino ad ora, al fine di guidare sia la città nel suo insieme, sia le sue parti come componenti dell'intero orga-

⁶ Agostini, I. (2020) La rigenerazione urbana come nuovo ciclo della rendita, in A. Marson (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Macerata, Quodlibet, pp. 119-134.

nismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale»⁷.

Fino a qualche anno fa, prima della pandemia di COVID-19 e della guerra tra Russia e Ucraina, era diffusa la convinzione che lo spazio non fosse più importante per le economie avanzate e che le città fossero destinate a scomparire. La realtà, però, era ed è tuttora molto diversa. Nel corso di questo primo scorcio di XXI secolo le città sono cresciute, si sono polarizzate, hanno attirato talenti e capitali, mentre altre aree, interne, rurali e periferiche, hanno mostrato segni di stagnazione demografica, declino industriale e impoverimento del capitale umano. L'idea di uno spazio economico omogeneo, in cui i fattori produttivi si spostano liberamente dove sono più produttivi, si rivela sempre più lontana dalla realtà.

L'Italia rappresenta un laboratorio privilegiato per osservare tali dinamiche. È un Paese descritto come «dei cento campanili», segnato da profonde differenze territoriali nelle dotazioni infrastrutturali, nei servizi pubblici, nei livelli di capitale umano, nell'efficienza amministrativa e, più in generale, nella qualità della vita. Queste fratture, storicamente sedimentate, si riflettono direttamente nei valori immobiliari, nella

⁷ Dichiarazione della conferenza dei Ministri dell'U.E. di Toledo del 2010.

composizione dei mercati residenziali e nei processi di concentrazione urbana.

Eppure, nel dibattito pubblico e spesso anche nelle analisi economiche, tali questioni rimangono ai margini. Le politiche nazionali vengono disegnate come se l'Italia fosse un blocco omogeneo; i divari territoriali vengono trattati come anomalie e non come elementi strutturali; la dimensione spaziale viene considerata un dettaglio, anziché un asse fondamentale dell'economia reale e dell'economia urbana. Questo ebook intende colmare tale lacuna, proponendo un percorso di analisi che integra diritto urbanistico ed economia dei mercati immobiliari.

Il mercato immobiliare costituisce, infatti, un caso paradigmatico della rilevanza della geografia da un punto di vista economico. È qui importante cominciare a definire che cosa debba intendersi per «localizzazione». Nel classico modello della città monocentrica, i residenti di una determinata area si trovano di fronte a un *trade-off* tra la vicinanza al proprio lavoro, che si assume essere nel centro della città, e il prezzo degli immobili. In questa situazione, i prezzi del comparto residenziale capitalizzano, ossia inglobano, la vicinanza alle attività economiche. In termini più generali, essi riflettono, insieme a tante altre caratteristiche di cui si dirà, anche l'accessibilità, intesa come quantità e qualità di servizi di trasporto disponibili nell'area.

Pensare, però, che i servizi per la mobilità delle persone siano la sola determinante geografica dei prez-

zi sarebbe una semplificazione eccessiva. La qualità dell'aria, la disponibilità di verde pubblico, il livello di criminalità, la qualità delle scuole sono solo alcuni esempi di *amenities* che incidono sui prezzi e, più in generale, sulla vitalità dei mercati immobiliari, in quanto incidono direttamente sulla qualità della vita dei residenti. Da queste semplici considerazioni emerge già con chiarezza la rilevanza della geografia per la città e per i suoi mercati.

In questo ebook ci proponiamo due obiettivi. In primo luogo, intendiamo proporre un approccio di *law and economics* allo studio dei mercati immobiliari, ovvero una visione per cui la regolazione urbanistica locale assume una rilevanza economica cruciale. In secondo luogo, approfondiremo gli interventi di rigenerazione urbana che, in quanti interventi con una forte caratterizzazione geografica, riescono a modificare localmente i meccanismi di funzionamento dei mercati. L'ebook vuole quindi essere una prima sperimentazione di un approccio analitico economico al diritto urbanistico applicato al caso della rigenerazione urbana.



In sintesi

- La rigenerazione urbana nasce in risposta a processi storici di trasformazione, degrado e disuguaglianza che investono l'organizzazione complessiva della città.

- Il governo delle trasformazioni urbane ha progressivamente assunto una dimensione giuridica autonoma, dando luogo a un insieme di istituti riconducibili al cosiddetto «diritto delle città».
- Le profonde disuguaglianze territoriali e urbane rendono la rigenerazione una questione economica e sociale, oltre che di governo del territorio.
- L'integrazione tra analisi economica e diritto urbanistico costituisce la chiave per comprendere le politiche di rigenerazione e i loro effetti sui mercati immobiliari.

2 L'assetto normativo sulla rigenerazione urbana

La normativa nazionale

L'urbanistica, da tempo, ha cessato di essere la disciplina della sola ordinata espansione degli abitati, secondo la tradizionale impostazione fatta propria dalla legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica), per divenire regolamentazione del corretto e razionale governo del territorio, secondo parametri che vanno sempre più nel senso della salvaguardia dell'ambiente, dell'azzeamento del consumo di suolo e della rigenerazione del costruito. Tale evoluzione si colloca a valle di una crescita indiscriminata degli ambiti edificati e di problematiche ambientali sempre più pressanti e allarmanti. Il mutato approccio metodologico ha portato al centro dei temi urbanistici il governo del territorio, lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione urbana. Da qui la necessità di trovare una sintesi e un bilanciamento tra esigenze e interessi diversi, e attuare l'idea che le politiche pubbliche non possano più limitarsi ad assecondare lo sviluppo economico, ma debbano indirizzarlo e coordinarlo a fini sociali, secondo il paradigma dell'art. 41 della Costituzione.

L'urbanistica era contemplata in Costituzione come questione di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (originaria formulazione dell'art. 117, co. 1), con riferimento ad alcuni aspetti più specifici, quali la tutela del paesaggio e della montagna da un lato, la bonifica delle terre incolte e la trasformazione del latifondo. In un Paese il cui problema principale era la ricostruzione post-bellica, mancava una visione costituzionale unitaria del territorio come un valore da preservare e governare nella sua complessità, da tutelare verso una logica di sviluppo sostenibile e da considerare parte della più generale problematica ambientale.

Il tema è entrato nell'agenda politica a partire dall'inizio degli anni Settanta, come esigenza di tutela ambientale, ed è andato sviluppandosi attraverso una serie di tappe legislative, entrando in Costituzione nel 2001, con la «riscrittura» dell'art. 117 e, in particolare, con l'adozione della locuzione «governo del territorio» in luogo di «urbanistica» e l'attribuzione allo Stato di una competenza esclusiva trasversale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), a tutela dell'ambiente.

Anche dopo la riforma del Titolo V, per anni la normativa ambientale è stata percepita e disciplinata più come un limite esterno all'urbanistica e al governo del territorio che come parte essenziale di essi. Basti pensare al complesso rapporto tra piani paesistici e strumenti urbanistici comunali¹. È soprattutto a par-

¹ Il Piano paesaggistico è uno strumento che permette di individuare e tutelare i beni paesaggistici. I contenuti del Piano sono in-

tire dal d.lgs. n. 152 del 2006, il cosiddetto Codice dell'Ambiente, che si è guardato in modo organico e sistematico a una valutazione ambientale degli atti di pianificazione urbanistica, sia generali sia attuativi.

I due poli sono andati così sempre più avvicinandosi e, infine, compenetrandosi. Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana, infatti, rappresentano due facce della stessa medaglia e vanno oltre la semplice tutela di un territorio compromesso da decenni di degrado, sfruttamento sconsiderato e abusi giustificati sull'altare dello sviluppo economico e della crescita della ricchezza nazionale. Rigenerazione urbana si-

dividuiati dall'articolo 143 del Dlgs 42/2000. In base alle caratteristiche naturali e storiche e in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati. In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica. Gli obiettivi di qualità paesaggistica prevedono in particolare:

- a. il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- b. la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;
- c. il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati con quelli.

gnifica porre al centro delle scelte pianificatorie la tutela dell'ambiente e del paesaggio, valori costituzionali primari, ma anche superare le diseguaglianze che la città ospita e alimenta, anche in una prospettiva intergenerazionale.

In un'ottica moderna, quindi, rigenerazione urbana è divenuta sinonimo di riappropriazione di nuove dimensioni o di rilettura di dimensioni già note: dare vita ad aree verdi in aree dismesse, incentivare la mobilità sostenibile realizzando per esempio piste ciclabili in luoghi impensabili, edificare spazi riservati alla socialità prestando attenzione alle esigenze dei meno abbienti (*housing sociale*)².

Si avverte l'assenza di una normativa statale di principio capace di dare omogeneità a processi di rigenerazione che stanno muovendosi in ordine sparso

² In tale contesto si inserisce la valutazione ambientale strategica (VAS). La valutazione ambientale strategica è un procedimento amministrativo diretto ad accertare la compatibilità ambientale di piani e programmi. La VAS anticipa pertanto il momento di inserimento di considerazioni ambientali nei processi decisionali pubblici (in applicazione del principio di prevenzione), consentendo di influenzare l'attività amministrativa di carattere generale e ribadendo il carattere trasversale della materia ambientale. I riferimenti normativi fondamentali per la VAS sono, a livello di Unione europea, la direttiva 2001/42/CE e, a livello nazionale, il d.lgs. n. 152/2006 (artt. 4-18, 30-36). La disciplina dell'istituto richiama espressamente il principio dello sviluppo sostenibile, connotando la VAS quale strumento idoneo a garantire coerenza al quadro complessivo (art. 4, comma 4, lett. a, d.lgs. n. 152/2006) attraverso la composizione in modo organico e anticipato di istanze ambientali, sociali ed economiche.

e senza sufficiente chiarezza, pur nella consapevolezza della diversità degli ambiti territoriali. Gli strumenti tipici della pianificazione rigenerativa sono, pertanto, rimasti estremamente datati, dovendosi ricercare nel piano di recupero ex art. 28 della legge agosto 1978, n. 457 e nei programmi complessi di cui agli artt. 2 e 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (programmi di riqualificazione urbana e programmi integrali d'intervento)³.

Sul piano della tipologia degli strumenti di pianificazione degli interventi, la rigenerazione urbana si presta a essere attuata più con modelli assimilabili ai piani di recupero che ai piani particolareggiati. Il piano di recupero è, infatti, uno strumento pianificatorio attuativo che assolve a una funzione «riparatoria» del tessuto urbano, volto a fronteggiare una situazione creatasi in via di fatto; si tiene conto dell'esigenza di recupero dei nuclei a edificazione non sempre regolare e delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale. A differenza del piano particolareggiato,

³ Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti di rango inferiore rispetto alla pianificazione generale. Il piano di recupero ha valenza meramente attuativa dello strumento generale, di modo che esso è inidoneo a introdurre vincoli nuovi e ulteriori rispetto a quelli esistenti nello strumento urbanistico generale in vigore, neppure quando tale modifica trovi la sua giustificazione in una richiesta del privato. I programmi complessi sono strumenti attuativi speciali, costituiscono variante alla strumentazione primaria vigente al momento della loro approvazione, pur non essendo idonei a vincolare la strumentazione primaria successiva.

esso è finalizzato non alla complessiva trasformazione del territorio, ma al recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio stesso. In particolare, il piano di recupero costituisce lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia «spontanea» e incontrollata, legittimati, appunto, ex post. Al centro degli interventi si trova il «recupero fisico» degli edifici in un contesto di più ampio respiro su scala urbanistica, mirato alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano⁴.

⁴ Il tema del Piano di Recupero affiora normativamente con la L. 457/78 per affrontare il nuovo problema delle aree dismesse e degradate. Fu allora istituito un nuovo specifico strumento particolareggiato, cioè uno strumento esecutivo, o meglio attuativo, capace di consentire una migliore pianificazione territoriale e attuativa del territorio comunale. Il presupposto principale per il Piano di Recupero è l'ambito applicativo di ogni Comune, ovvero le zone in cui, per le condizioni di degrado, si rende necessario il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Sono porzioni territoriali, spesso situate all'interno dei centri abitati ma anche in territorio aperto, nelle quali sussiste un complesso edilizio il cui stato prevalente è di degrado, quindi non presuppone la sua totalità. Non solo: queste zone possono ricomprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati e aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature collettive. Quindi anche il singolo edificio o fabbricato può essere assoggettato al Piano di Recupero, chiaramente deve ricorrere il presupposto dello stato oggettivo di degrado, sia in termini di funzionalità, condizioni

Anche nel Testo unico dell'edilizia (decreto legislativo n. 380 del 2001) la principale linea seguita dal legislatore va nella direzione di favorire e semplificare gli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente. Va ricordata, in tal senso, la semplificazione e la sostanziale liberalizzazione dei cambi di destinazione d'uso e delle modifiche funzionali degli immobili, con o senza opere edilizie (cfr. art. 23 ter, Tue) e la disci-

statiche e conservative nel suo insieme. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale (PRG o similari). Questo strumento attuativo è quello più attinente alla filosofia di Rigenerazione urbana. Il piano di recupero, avendo natura di strumento urbanistico attuativo, prevede una specifica disciplina per gli interventi sugli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento. Fatto salvo quanto diversamente disposto dalle norme regionali, la procedura per la sua approvazione è la stessa che si applica per le varianti allo strumento urbanistico comunale, essendo un tipo di piano particolareggiato e appunto, strumento attuativo. In linea di massima, la proposta di Piano di Recupero deve seguire questi passaggi principali: 1) proposta di adozione in Consiglio Comunale; 2) deposito osservazioni entro termini; 3) assoggettamento o meno alle procedure di valutazione ambientale di rito; 4) discussione in Consiglio Comunale, con controdeduzioni alle osservazioni; 5) pubblicazione su bollettino regionale e approvazione. Secondo la giurisprudenza, il piano di recupero costituisce, pertanto, «lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia “spontanea” e incontrollata, legittimati, appunto, ex post. Essi, cioè, hanno sì l'obiettivo di “recupero fisico” degli edifici, ma collocandolo in operazioni di più ampio respiro su scala urbanistica, in quanto mirate alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano» (cfr. Cons. Stato, sez. II, 17.05.2021, n. 3836).

plina degli usi temporanei, finalizzate a offrire ai potenziali investitori nei progetti di rigenerazione e riqualificazione una flessibilità di intervento e una pronta capacità di adattamento alle esigenze specifiche del caso singolo.

Su altro versante, lo sforzo premiale va nella direzione della incentivazione fiscale e volumetrica degli interventi. In quest'ottica, la rigenerazione urbana viene assunta essenzialmente come un programma di riqualificazione edilizia di costruzioni dismesse o poco sfruttate e bisognose di essere recuperate e rilanciate.

Va notato, tuttavia, che il testo unico dell'edilizia è privo di una definizione specifica di rigenerazione urbana, sebbene il concetto venga menzionato per ben quattro volte:

- all'art. 3, comma 1, lett. d), dove si stabilisce che, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, l'intervento di ristrutturazione edilizia può dar luogo a incrementi di volumetria «anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana»;
- all'art. 14, comma 1-bis, dove si dispone che il consiglio comunale può attestare l'interesse pubblico di un intervento di ristrutturazione edilizia in deroga allo strumento urbanistico «limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento»;

- all'art. 17, comma 4-bis, dove si consente la riduzione del contributo di costruzione «al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali»;
- all'art. 23-quater, comma 1, dove si ammette l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico «allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale».

La predetta disposizione, in verità, opera una commistione tra il concetto di rigenerazione urbana con quello di rinnovamento edilizio, prevedendo benefici in favore di interventi (di ristrutturazione e di cambio di destinazione d'uso) mirati alla riqualificazione non già del tessuto di interi ambiti, ma di singoli fabbricati.

Sotto un profilo critico, si nota che nessun cenno alla rigenerazione urbana è invece contenuto là dove sarebbe stato più appropriato, cioè all'art. 3, comma 1, lett. f), che definisce gli interventi di ristrutturazione

urbanistica come «quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale»⁵.

La Legge 7 aprile 2014 n.56 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni», detta particolari disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La Legge Delrio individua dieci città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firen-

⁵ Si evidenzia la volontà di favorire l'adattamento dei corpi edilizi esistenti alle nuove esigenze che si vogliono valorizzare; la semplificazione procedurale nel rilascio dei titoli abilitativi (semplice comunicazione; c.i.l.a.; s.c.i.a.; s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire) nonché la possibilità di accedere al permesso di costruire in deroga disciplinato dall'art. 14 Tue e da numerose legislazioni regionali. Sempre nella logica dell'intervento sul singolo immobile, s'inserisce il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, che ha introdotto nel testo unico dell'edilizia l'art. 3-bis, in base al quale gli edifici dichiarati non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione possono essere oggetto, oltre che di espropriazione, anche di interventi di «riqualificazione delle aree, attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive e improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

ze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale. Ciascuna di queste deve avere, tra le sue funzioni fondamentali, la pianificazione territoriale generale e deve adottare un piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44 lettera a), il piano strategico del territorio metropolitano costituisce un atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza. Per quanto riguarda la Città metropolitana di Milano, nel suo piano strategico triennale del territorio 2019-2021 sono stati individuati dieci progetti strategici, otto agende territoriali e ventiquattro progetti operativi. Tra i 10 progetti strategici vi rientrano: 01. Remix e VALO.RI per la rigenerazione territoriale; 02. Parco metropolitano e Idroscalo; 03. Milano metropolitana e l'Europa; 04. Territori consapevoli -Verso la Smart Land; 05. Gestore unico del Servizio Idrico Integrato metropolitano; 06. ATO Rifiuti Città metropolitana di Milano; 08. Regolamento Edilizio Metropolitano Tipo; 08. Giovani: formazione, lavoro e nuove opportunità; 09. Per una mobilità sostenibile; 10. Olimpiadi invernali 2026: Milano metropolitana Cortina. In particolare, nel progetto Remix e VALO.RI per la rigenerazione territoriale gli interventi in fase di realizzazione interessano trentuno Comuni. Lo scopo del progetto è

proprio quello di creare, attraverso il tema della rigenerazione territoriale, un substrato comune tra realtà differenti.

Con riferimento al secondo intervento normativo, il Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 recante Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, noto come anche Decreto «Sblocca Cantieri» poi convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55 (di seguito il Decreto Sblocca Cantieri), apporta importanti modifiche ad alcune disposizione contenute nel D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia) in ottica di rigenerazione urbana.

In particolare, l'articolo 5 «Norme in materia di rigenerazione urbana» del Decreto Sblocca Cantieri recita quanto segue: «1. Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamen-

to sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione:

- a. all'articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le parole «possono prevedere» sono sostituite dalla seguente: «introducono»; e le parole «e possono dettare» sono sostituite dalla seguente: «nonché»;
- b. all'articolo 2-bis dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti commi: «1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i Comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio; 1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo».

Dal tenore letterale della norma sopra citata appare evidente, dunque, come interesse preminente del legislatore sia favorire la rigenerazione urbana e ridurre il consumo del suolo attraverso attività quali la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (ivi incluse le aree urbane degradate) che interventi di demolizio-

ne e ricostruzione⁶. Attività che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono regolamentare con propri atti quali leggi, regolamenti e disposizioni derogatorie al DM 1444/1968. A tal proposito si precisa che il DM 1444/1968 è la norma che disciplina i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.

La legge regionale della Lombardia

Facilitare e rendere più convenienti gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di recupero del patrimonio edilizio esistente, completando la strategia regionale per la riduzione del consumo di suolo: questo è l'obiettivo della legge sulla rigenerazione, che punta a promuovere gli interventi di messa in sicurezza, recupero ed efficientamento degli edifici, con particolare attenzione a quelli abbandonati, per riqualificare le aree dismesse e riconnetterle con il territorio circostante

⁶ Santacroce, C.P. (2021) Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, *Rivista giuridica dell'urbanistica*, pp. 511-540.

(legge regionale n. 18 del 26 novembre 2019, pubblicata sul BURL n. 48, Supplemento del 29 novembre 2019)⁷.

Per favorire gli interventi di rigenerazione e incentivare una più elevata qualità edilizia e ambientale nel recupero del patrimonio edilizio esistente la legge individua alcune misure di incentivazione, quali:

1. l'abbattimento del 60 per cento degli oneri di urbanizzazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia nonché di demolizione e ricostruzione, anche con diversa sagoma, e/o di ampliamento mediante l'utilizzo di premialità dei diritti edificatori;
2. l'incremento fino al 20 per cento dell'Indice di edificabilità massimo previsto dal PGT (Piano di Governo del Territorio) e ulteriori riduzioni degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione per edifici che raggiungono particolari requisiti di qualità;
3. una maggiorazione tra il 20 per cento e il 50 per cento del contributo sul costo di costruzione per interventi che consumano suolo agricolo.

⁷ La Regione Lombardia, con la legge regionale n. 18 del 26 novembre 2019, si è posta l'obiettivo di facilitare gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di recupero del patrimonio edilizio esistente, completando la strategia regionale per la riduzione del consumo di suolo oltre che a promuovere gli interventi di messa in sicurezza, recupero ed efficientamento degli edifici, con particolare attenzione a quelli abbandonati, per riqualificare le aree dismesse e riconnetterle con il territorio circostante.

La legge introduce, inoltre, semplificazioni per rendere più veloci i processi, per esempio per individuare gli ambiti di rigenerazione e i relativi incentivi, per recuperare gli immobili dismessi, per i cambi d'uso, l'utilizzo temporaneo e la realizzazione degli impianti necessari a migliorare le prestazioni degli edifici.

Particolare attenzione viene posta a facilitare:

- il recupero degli immobili abbandonati o dismessi da oltre 5 anni a elevata criticità;
- il recupero degli immobili rurali abbandonati da almeno 3 anni, consentendo di destinarli anche a usi non strettamente agricoli ma compatibili con l'agricoltura;
- l'insediamento degli esercizi di vicinato in immobili dismessi o inutilizzati, per rivitalizzare i centri storici.

La l.r. n. 18 del 2019 riallinea completamente la normativa edilizia regionale con quella statale, semplificando notevolmente la lettura della legge per il governo del territorio e facilitando l'intervento sul costruito.

Alcune delle disposizioni si applicano già all'entrata in vigore della legge (14 dicembre 2019), mentre altre potranno esserlo a seguito di specifici provvedimenti attuativi della legge, di competenza di Regione Lombardia o dei singoli Comuni.

Regione Lombardia, con la collaborazione di Anci Lombardia, prevede iniziative di supporto e accompa-

gnamento agli Enti locali, indirizzate in particolare ai piccoli e medi Comuni.

Con la l.r. n. 18 del 2019, Regione Lombardia istituisce un fondo regionale per l'erogazione di contributi in conto capitale agli Enti locali per la realizzazione di interventi pubblici, anche nell'ambito di contratti di partenariato pubblico-privato, finalizzati all'avvio di processi di rigenerazione urbana e relativi studi di fattibilità tecnico-economica.

Per favorire tali interventi sul patrimonio edilizio esistente, la legge per la rigenerazione urbana e territoriale (l.r. n. 18 del 2019) ha introdotto una serie di incentivi, attraverso due specifici provvedimenti attuativi:

- D.g.r. n. 3508 del 5 agosto 2020 «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)»;
- D.g.r. n. 3509 del 5 agosto 2020 «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)».

Entrambi i provvedimenti sono stati pubblicati sul BURL n. 34, Serie Ordinaria, del 17 agosto 2020 e sono efficaci dopo novanta giorni da tale data, per con-

sentire e agevolare le valutazioni di competenza dei Comuni, ai fini della relativa applicazione.

Inoltre, vi sono due ulteriori versanti sui quali ha operato la normativa in questione: quello relativo agli interventi di alta qualità e quello che, invece, riguarda la modulabilità e i provvedimenti comunali che possono essere presi per gli specifici contesti territoriali.

Sotto il primo profilo è stato stabilito che per accedere all'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT fino al 20 per cento e/o alla riduzione del contributo di costruzione devono essere effettuati interventi sul patrimonio edilizio esistente, caratterizzati da elevati standard qualitativi edilizi e ambientali, comunque superiori a eventuali requisiti di legge. Questi interventi devono garantire il raggiungimento di una o più finalità (art. 11 comma 5 e art. 43 comma 2 quinquies della l.r. n. 12 del 2005), volte a promuovere l'edilizia sociale, l'efficienza energetica, la mobilità, la sicurezza delle costruzioni, la protezione dai rischi naturali e la riqualificazione ambientale (es. bonifiche e recupero rifiuti), incentivando metodologie e tecnologie innovative e sostenibili. I criteri per l'incremento dell'indice di edificabilità e quelli per la riduzione del contributo di costruzione sono strutturati in maniera da assicurarne la coerenza reciproca; infatti, le finalità sono in gran parte sovrapponibili e possono pertanto essere utilizzate per lo stesso intervento.

Gli allegati tecnici associano a ciascuna delle finalità uno o più criteri, sulla base di approfondimenti

sulle normative e sulle migliori pratiche di riferimento per i diversi ambiti, in un'ottica di armonizzazione con le strategie regionali di settore. Per ciascun criterio è indicata una percentuale di incremento dell'indice di edificabilità o di riduzione del contributo di costruzione, da applicarsi salvo diverse indicazioni comunali. Il sistema proposto risponde a un principio di proporzionalità tra l'entità (economica e/o fisica) dell'intervento e l'entità dell'incentivo.

Sotto il secondo profilo, è stato previsto che il Comune può avvalersi della facoltà di modulare gli incrementi dell'indice di edificabilità e di riduzione del contributo di costruzione da applicare sul proprio territorio. Pertanto, per ciascuna finalità e criterio le percentuali indicate nei provvedimenti attuativi possono essere modificate dal Comune secondo le modalità specificate nei provvedimenti stessi.

Inoltre, in fase di prima applicazione si considerino le esperienze maturate sul territorio da parte dei soggetti coinvolti per valutare eventuali modifiche o rimodulazioni dei criteri; a tal proposito, eventuali determinazioni assunte dai Comuni per la modulazione dell'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT e di riduzione del contributo di costruzione devono essere comunicate via PEC all'indirizzo territorio_sistemiverdi@pec.regione.lombardia.it.

Un ultimo aspetto che è interessante evidenziare riguarda i bandi per gli interventi pubblici di rigenerazione urbana. A questo proposito, la Regione Lom-

bardia ha stanziato 260 milioni di euro per realizzare interventi pubblici finalizzati a promuovere azioni di rigenerazione urbana e valorizzazione dei borghi storici, con lo scopo di favorire la ripresa economica del territorio e contrastare l'impatto negativo dell'emergenza COVID-19. Queste risorse sono stanziare per il triennio 2021-2023 sul fondo «Interventi per la ripresa economica» (l.r. n. 9 del 2020) e sono destinate ai Comuni, in forma singola o associata. In particolare, sono previsti:

- 200 milioni di euro per interventi pubblici volti all'avvio di processi di rigenerazione urbana: sarà possibile presentare istanza di contributo per progetti di recupero, riqualificazione e adeguamento funzionale, strutturale e impiantistico di immobili e di riqualificazione di spazi pubblici e di aree verdi urbane e miglioramento dell'accessibilità e della mobilità – Bando «Interventi finalizzati all'avvio di processi di rigenerazione urbana» (decreto n. 245 del 2021);
- 60 milioni di euro per interventi pubblici volti alla riqualificazione e valorizzazione turistico-culturale dei borghi storici: sarà possibile presentare istanza di contributo per progetti di recupero, riqualificazione e adeguamento funzionale, strutturale e impiantistico di immobili e di beni pubblici del patrimonio storico, culturale, architettonico e archeologico, di riqualificazione di spazi pubblici e di aree verdi ur-

bane e miglioramento dell'accessibilità e della mobilità e di infrastrutture per l'erogazione dei servizi di informazione e comunicazione per l'accoglienza – Bando «Interventi finalizzati alla riqualificazione e valorizzazione turistico-culturale dei borghi storici» (decreto n. 248 del 2021).

Anche questi due bandi sono stati pubblicati sul BURL n. 3, serie Ordinaria, del 20 gennaio 2021.

Gli interventi proposti riguardano aree/immobili di proprietà pubblica, cioè di proprietà del Comune che ha presentato l'istanza o di altra Amministrazione pubblica e nella disponibilità esclusiva del Comune istante; per l'attuazione degli interventi devono essere rispettati i tempi indicati nei provvedimenti attuativi.

Il finanziamento è previsto nella forma del contributo a fondo perduto, fino al 100 per cento delle spese ammissibili. Sono ritenute ammissibili le spese in conto capitale sia relative alla realizzazione di opere e lavori sia alle spese tecniche. I finanziamenti sono cumulabili con eventuali altri finanziamenti pubblici concessi per le stesse opere o interventi, da provvedimenti nazionali e dell'UE, ma non con eventuali altri finanziamenti regionali.

Nei casi in cui l'attività svolta si caratterizzi, anche solo in parte, come attività economica, il contributo è concesso ed erogato nel rispetto del Regolamento UE n. 1407 del 2013 «*de minimis*».



In sintesi

- Il quadro normativo italiano sulla rigenerazione urbana si è evoluto progressivamente dal governo dell'espansione urbana verso il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente, in un contesto segnato da crescenti pressioni ambientali e sociali.
- La rigenerazione urbana è oggi strettamente intrecciata ai principi di sviluppo sostenibile e di tutela dell'ambiente e del paesaggio, assumendo una rilevanza costituzionale che va oltre il solo ambito urbanistico.
- In assenza di una legge statale di principio sulla rigenerazione urbana, il sistema normativo risulta frammentato e fortemente dipendente dall'iniziativa regionale e locale.
- Gli strumenti tradizionali di pianificazione rigenerativa, come i piani di recupero e i programmi complessi, mostrano limiti strutturali rispetto alla complessità delle trasformazioni urbane contemporanee.
- Il caso della Regione Lombardia evidenzia un approccio avanzato alla rigenerazione urbana, fondato su incentivi, semplificazioni procedurali e valorizzazione del ruolo dei Comuni, pur lasciando aperta la questione del coordinamento nazionale.

3 Economia della città e mercati immobiliari

Il modello della città monocentrica

Gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano una particolare tipologia di investimento immobiliare, tipicamente su una scala più ampia rispetto al singolo immobile, un'estensione spaziale che spesso comprende interi quartieri e addirittura porzioni più vaste di una città. L'intento di questa particolare classe di investimenti è infatti duplice: migliorare la qualità del costruito e, contemporaneamente, delle condizioni di vivibilità del contesto spaziale in cui l'intervento è collocato.

L'obiettivo dichiarato di questo ebook è quello di proporre un primo approccio di *law and economics* alla legislazione magmatica che regola la rigenerazione urbana. A tal fine, è utile introdurre un semplice modello teorico che descrive in maniera agile la città e i suoi mercati immobiliari. Tale classe primordiale di modelli è stata introdotta da una serie di contributi fondamentali¹, in cui i lavoratori vivono lontano dal luogo

¹ Alonso, W. (1964) *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, Cambridge (MA), Harvard University Press; Mills, E.S. (1967) An aggregative model of resource allocation in a

di lavoro, ove guadagnano un determinato reddito, per cui hanno la necessità di spostarsi quotidianamente. Gli immobili sono un bene non commerciabile, per cui il loro valore è determinato dalle condizioni socioeconomiche (del mercato) locali.

Prima di addentrarci nell'esposizione grafica di tale modello, è opportuno sottolineare che la struttura stessa di questa architettura teorica predice una significativa sensibilità dei valori immobiliari ai costi e ai tempi di trasporto, oltre che alla qualità della vita locale.

Come noto in valutazione immobiliare secondo l'approccio reddituale, il prezzo è dato dalla rendita generata dall'immobile (r) scontata al tasso d'interesse i per t periodi, ovvero:

$$P = \sum_{t=0}^N \frac{r_t}{(1+i)^t}$$

Per semplicità, imponiamo che i sia fisso e pari al costo opportunità della somma investita nell'immobile (mantenendo l'ipotesi di efficienza dei mercati). Per r costante e per un orizzonte temporale molto lungo (tendente a infinito), il prezzo è approssimabile da una rendita:

$$P = \frac{r}{i}$$

metropolitan area, *American Economic Review*, 57(2), pp. 197-210; Muth, R.F. (1969) *Cities and Housing: The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use*, Chicago, University of Chicago Press.

In questo semplice modello valutativo è contenuto un assunto che può apparire controintuitivo, poiché contrasta con la convinzione diffusa secondo cui l'affitto di un immobile dipenderebbe dal suo prezzo di mercato. La valutazione, invece, considera la rendita, ovvero l'affitto, come un input per la determinazione del prezzo, così che questa assume rilevanza fondamentale per comprendere la dinamica economica della città.

Il modello della città monocentrica va proprio in questa direzione perché esprime una funzione di *bid-rent* in cui la rendita, r , è funzione dei costi e dei temi di trasporto (t) e della distanza degli immobili dal centro, inteso come Central Business District (CBD):

$$r = \alpha - t * d$$

dove:

α = rendita nel CBD

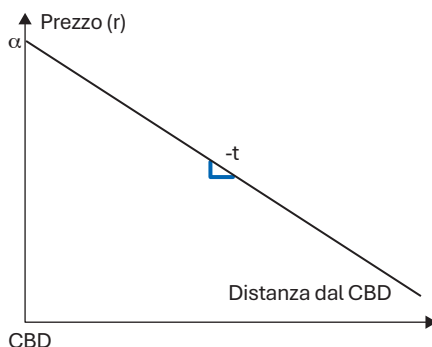
t = costo generalizzato del trasporto

d = distanza dal CBD

La precedente relazione matematica può essere efficacemente espressa graficamente a mezzo della **Figura 1**, in cui emerge chiaramente il *trade-off* tra vicinanza degli immobili al CBD e l'affitto.

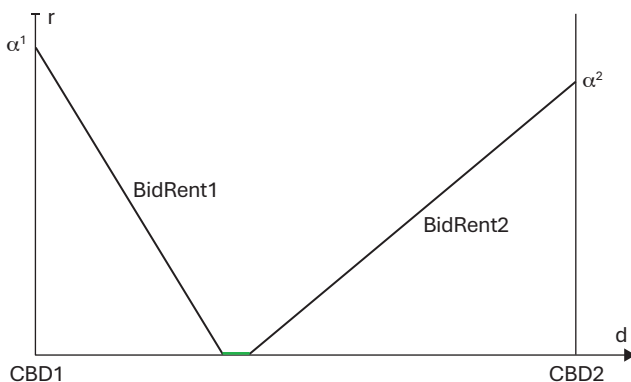
Il modello, nel descrivere una città monocentrica attraverso la semplice funzione di *bid-rent*, potrebbe apparire eccessivamente limitato, ma è così flessibile da poter essere utilizzato efficacemente per descrive-

Figura 1 La funzione di *bid-rent*



re anche una città policentrica, ovvero una città con diversi poli attrattori, così come presentata in **Figura 2**. Nel grafico, i due CBD hanno due diverse funzioni di *bid-rent* che definiscono le zone di influenza immobiliare dei poli. È presente inoltre un'area verde, ovvero un'area che, data la distanza e i costi di trasporto, non risulta conveniente sviluppare.

Figura 2 La città policentrica



Si ipotizzi una riduzione dei tempi di percorrenza del tragitto che porta a CBD2, con un conseguente spostamento della funzione di *bid-rent*, come in **Figura 3**. È interessante notare come tale variazione comporti una convenienza a sviluppare l'area precedentemente verde grazie a una maggiore accessibilità. Inoltre, l'area in viola è quella che presenta un mutamento radicale, in quanto quegli immobili avevano una rendita espressa dai portatori di interesse del CBD1 (i pendolari verso quel centro), mentre ora il valore è espresso dagli stakeholder del CBD2. Si noti come questo meccanismo di competizione per la localizzazione nella città è alla base anche di fenomeni di gentrificazione, come si dirà in seguito.

Lo stesso meccanismo si può osservare con un solo CBD ma dividendo gli acquirenti in due categorie, quelli con una Willingness-To-Pay (WTP) alta e quelli

Figura 3 Variazione dei costi di trasporto nella città policentrica

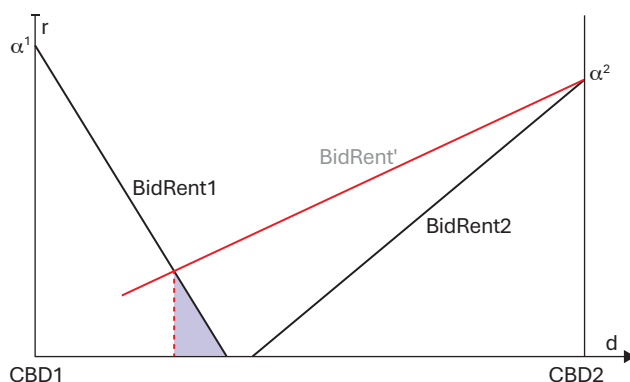
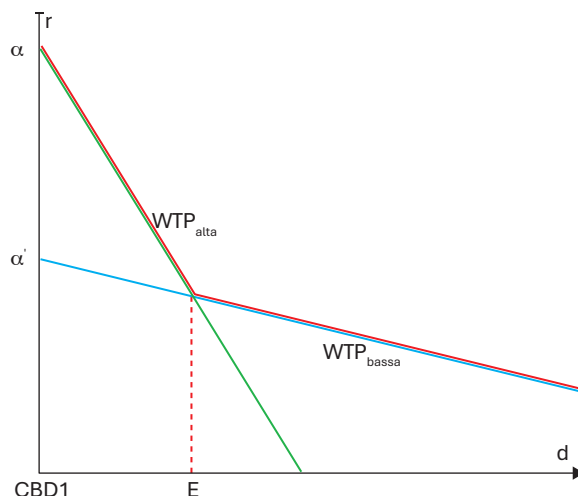


Figura 4 L'allocazione dello spazio nella città monocentrica



con una WTP bassa. Si forma una competizione per l'area tra le due categorie: chi ha una WTP maggiore (ovvero chi può sopportare un costo del trasporto maggiore in termini di tempo e denaro) si aggiudica gli immobili più vicini al CBD fino al punto sulle ascisse indicato con la lettera E, mentre chi ha una WTP più bassa si aggiudica gli immobili situati oltre questo punto (**Figura 4**).

Le determinanti della dimensione spaziale della città

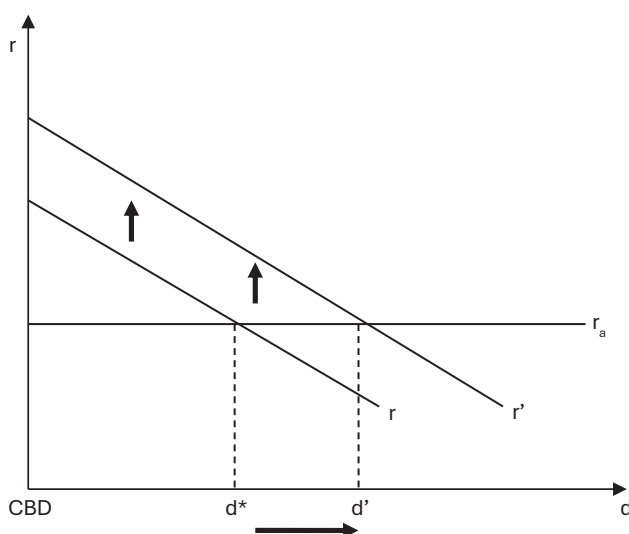
Le città non sono costrutti umani statici, ma evolvono, economicamente e spazialmente, nel tempo. Per descriverne le determinanti dell'aumento di superficie

costruita è possibile usare ancora il modello della città monocentrica.

Il punto di partenza è ancora il classico modello della città monocentrica di Alonso, così come rappresentato in **Figura 5**. In particolare, tale modello presuppone l'esistenza di un CBD verso cui convergono i flussi di pendolarismo delle persone e ove le merci vengono condotte. Sull'asse delle ascisse si riporta la distanza dal CBD (d), mentre sull'asse delle ordinate si riporta il livello di rendita urbana o fondiaria.

La funzione r rappresenta la funzione di *bid-rent*, ovvero la curva che descrive la rendita immobiliare di equilibrio in funzione (decrescente) della distanza dal centro. La funzione r_a rappresenta, invece, la rendita

Figura 5 Il modello della città monocentrica



derivante dal non-utilizzo dei terreni a fini immobiliari (si pensi, per esempio, all'utilizzo a fini di produzione agricola). Tale rendita, va sottolineato, rappresenta un semplice costo-opportunità dello sviluppo immobiliare di un determinato terreno. La dimensione della città si ottiene intersecando le curve r e r_a , ovvero, il punto d^* .

Il modello descritto in **Figura 5** postula, dunque, che l'utilità di equilibrio sia uniforme su tutto il territorio urbano e che, *ceteris paribus*, la ragione della pendenza negativa della funzione di *bid-rent* debba ricercarsi nell'incremento, all'allontanarsi dal centro, dei costi di trasporto totali che, dato il vincolo di bilancio dei residenti, vanno a ridurre la disponibilità a pagare e, di conseguenza, il prezzo a parità di utilità.

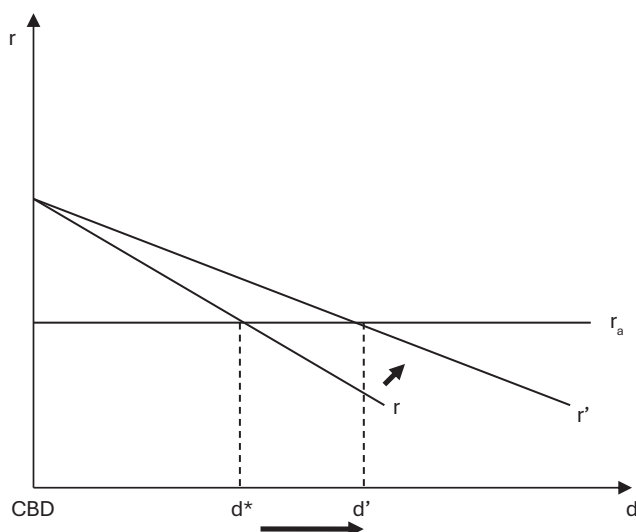
In questo semplice modello, un aumento del reddito uniforme su tutto lo spazio urbano comporta uno spostamento verso l'alto della funzione di *bid-rent*, inducendo contemporaneamente un aumento delle dimensioni della città, così come risultante dallo spostamento della curva r in r' .

Altre cause, però, e forse più interessanti da studiare, sono all'origine dell'aumento delle dimensioni di una città. Si consideri il caso di un mercato del trasporto urbano caratterizzato dalla presenza di esternalità negative (per esempio, nella forma di inquinamento atmosferico o di congestione). Qualora tali costi esterni non fossero internalizzati, i singoli agenti si troverebbero di fronte a costi di trasporto pari a $t_p < t_s$,

ove t_s rappresenta il costo sociale della mobilità (ovvero comprensivi dei costi della congestione e dell'inquinamento). La pendenza della curva r nel modello di Alonso è pari proprio a $-t_p$, così, come è possibile osservare in **Figura 6**. L'assenza di internalizzazione dei costi esterni comporta una maggiore pendenza della retta e una dimensione eccessiva della città.

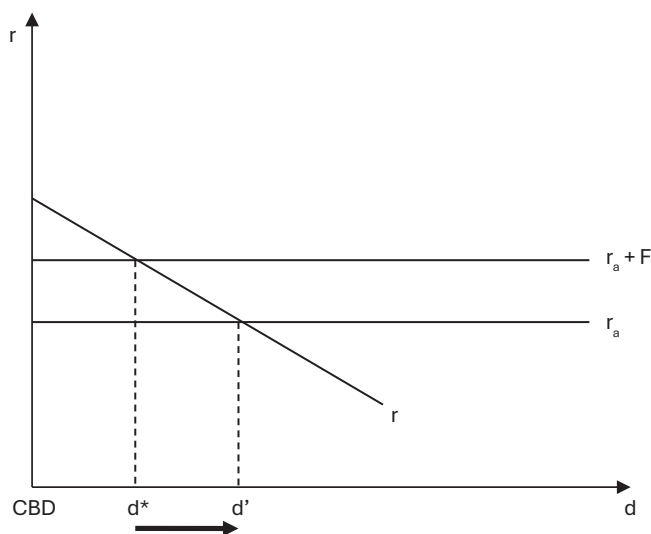
Naturalmente, anche una riduzione del costo di trasporto (si pensi, per esempio, alla costruzione di una linea di metropolitana che colleghi la periferia con il CBD) comporta una maggiore convenienza a sviluppare terreni nelle periferie (a causa della maggiore disponibilità a pagare dei futuri residenti), aumentando di conseguenza la dimensione urbana.

Figura 6 L'effetto del costo della mobilità sulla forma urbana



La curva r_a rappresenta il rendimento e, di conseguenza, il valore dei terreni non ancora edificati. Essa è associata al prezzo di equilibrio nel mercato dei suoli potenzialmente sviluppabili e non rappresenta il valore che eventualmente la popolazione attribuisce al non-uso di quei beni immobili. Nel caso in cui il valore di non uso non fosse internalizzato, il prezzo di mercato divergerebbe dal valore sociale, producendo un ottimo di mercato differente dall'ottimo sociale. Tale situazione è rappresentata nella **Figura 7**, ove la curva $r_a + F$ rappresenta la curva dei luoghi di equilibrio di ottimo sociale ed F è il valore di non-uso attribuito alle aree in questione dalla collettività. In tali condizioni,

Figura 7 L'effetto di una sottovalutazione del valore degli spazi verdi



la dimensione spaziale della città aumenta e solo una tassa pigouviana pari a F potrebbe garantire una dimensione socialmente ottimale dello spazio urbano.

Infine, va rilevato come una tassa sullo sviluppo urbano diversa dai costi marginali imposti alla collettività possa determinare un incentivo a un eccessivo sviluppo delle aree periferiche. Se, infatti, il promotore immobiliare dovesse versare all'amministrazione comunale solo una frazione dei costi di infrastrutturazione e urbanizzazione del territorio che impone alla collettività, esso avrebbe un incentivo implicito a costruire eccessivamente. Ed è questo il caso dei Comuni italiani ove i contributi di costruzione sono determinati senza tener conto dei costi effettivi per la collettività.

La dispersione urbana, frutto di una riduzione dei tempi di trasporto piuttosto che di una variazione nelle preferenze dei consumatori, prevede un ampliamento dei confini della città socioeconomica ma certamente non dei confini amministrativi. Nel modello di Alonso, infatti, nulla si dice a proposito di confini giurisdizionali della città amministrativa: questo perché ciò che rileva, da un punto di vista economico, è l'area gravitazionale del CBD.

Se, dunque, i confini dell'area economica si allargano e i lavoratori devono spostarsi verso il CBD per motivi di studio, consumo o lavoro, allora è naturale attendersi un aumento dei chilometri per passeggero percorsi in un anno. È stato, infatti, dimostrato come una minore densità abitativa si traduca in un aumen-

to dei chilometri percorsi, soprattutto con mezzo proprio¹. Tale osservazione deriva direttamente dall'esperienza statunitense, in cui alla crescente propensione delle famiglie ad andare a vivere nelle periferie suburbane si associava un maggiore utilizzo del mezzo privato, contemporaneamente a una scarsa (se non inesistente) offerta di servizi di trasporto pubblico.

Una situazione in cui gran parte della popolazione vive lontana dal proprio posto di lavoro e utilizza l'autovettura per i propri spostamenti implica costi esterni elevati in termini di congestione delle strade, inquinamento atmosferico e acustico. È ampiamente dimostrato come nelle città italiane i livelli di concentrazione di PM_{10} e NO_x siano ampiamente al di sopra della media europea e che scarsi o non significativi effetti positivi siano derivati dall'introduzione di strumenti di controllo del traffico². È, però, interessante notare come nello stesso studio si porti evidenza di un significativo ruolo giocato dalla densità abitativa. Ovvero, città più densamente popolate mostrano, a parità di altre condizioni, livelli di inquinamento atmosferico al di sotto della media italiana. Uno studio relativo alle città statunitensi ha dimostrato come città con una struttura insediativa più compatta presentano simil-

¹ Brueckner, J.K. (2001) Urban sprawl: Lessons from urban economics, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, pp. 65-97.

² Percoco, M. (2010) Urban Transport Policy and the Environment: Evidence from Italy, *International Journal of Transport Economics*, 37(2), pp. 223-245.

mente livelli di inquinamento atmosferico inferiori alla media³.

Poco, però, si sa circa l'effetto di interventi di pianificazione urbanistica in termini di inquinamento atmosferico e, in generale, di riduzione dei costi esterni. Gli economisti, infatti, sono spesso portati a considerare tali strumenti come troppo restrittivi della libertà di scelta degli agenti economici, così da indurre, nel lungo periodo, una perdita netta di benessere sociale (Brueckner 2001). Tale osservazione, però, si basa esclusivamente su un'avversione della teoria economica per quelli che vengono comunemente considerati standard economici. Sarebbe invece interessante studiare empiricamente gli effetti non solo sul mercato immobiliare di interventi di pianificazione urbana, ma anche le conseguenze più specificatamente ambientali e verificare se, nel lungo o nel medio periodo, tali interventi possano manifestare una rilevante convenienza in termini di variazione del benessere sociale.

Sebbene rilevanti, i costi dello *sprawl* non si esauriscono nei costi esterni legati alla produzione di inquinamento atmosferico o alla congestione. Essi si manifestano anche, e forse in maniera preponderante, sui bilanci comunali. Se, infatti, i Comuni devono offrire un certo ammontare di servizi pubblici ai cittadini che risie-

³ Glaeser, E.L. e Kahn, M.E. (2010) The greenness of cities: Carbon dioxide emissions and urban development, *Journal of Urban Economics*, 67(3), pp. 404-418.

dono su un determinato territorio, è naturalmente più conveniente, in termini di minori costi di servizio, che la popolazione risieda in un'area circoscritta. La dispersione della popolazione sul territorio comunale comporta, dunque, maggiori costi a carico dell'amministrazione comunale, così da determinare nel lungo periodo un peggioramento della performance finanziaria. Va però rilevato che la letteratura sull'argomento è estremamente limitata. Una ricerca pubblicata nel 2006 presenta evidenze empiriche per un campione relativamente ampio di città americane e, utilizzando modelli di econometria spaziale, dimostra come città più compatte hanno costi per la fornitura di servizi pubblici quali strade, parchi, polizia e servizi educativi inferiori alla media⁴.



In sintesi

- I mercati immobiliari urbani riflettono in modo sistematico le caratteristiche spaziali della città, capitalizzando nei prezzi l'accessibilità, la qualità dei servizi e le condizioni ambientali.
- Il modello della città monocentrica fornisce una rappresentazione teorica essenziale per comprendere la relazione tra distanza dal centro, costi di trasporto e rendita immobiliare.

⁴ Carruthers, J.I. e Ulfarsson, G.F. (2006) Urban sprawl and the cost of public services, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), pp. 503-522.

- Le variazioni nei costi di trasporto, nella distribuzione del reddito e nelle esternalità urbane incidono direttamente sulla forma e sulle dimensioni della città.
- La dispersione urbana può generare inefficienze economiche e costi esterni rilevanti, in termini di inquinamento, congestione e oneri per la finanza pubblica locale.
- La pianificazione urbanistica assume un ruolo centrale nel correggere tali inefficienze, incidendo sui meccanismi di funzionamento dei mercati immobiliari e sull'equilibrio tra sviluppo urbano e benessere collettivo.

4 Spunti per un'analisi economica della legislazione in materia di rigenerazione urbana

La normativa esaminata nel Capitolo 2 è volta a incentivare gli interventi di rigenerazione urbana e presenta significative implicazioni economiche che meritano alcune riflessioni. Tali implicazioni derivano dalla doppia natura degli interventi. Con questa espressione si intende che l'investimento immobiliare, da un lato, ha una sua profittabilità interna, ovvero relativa ai costi e ai benefici direttamente riconducibili all'investitore, e, dall'altro, una esterna, legata agli effetti positivi che l'intervento può avere sulla qualità della vita nel contesto in cui l'investimento è localizzato. Ne discende che la ratio economica dell'incentivo fiscale o della premialità volumetrica assegnata agli interventi di rigenerazione urbana, in questa visione, deve essere ricondotta a politiche di mitigazione degli effetti derivanti da fallimenti del mercato¹. Il capitolo precedente ha invece messo in evidenza le modalità, ovvero i

¹ La presenza di esternalità positive nel mercato immobiliare determina, in assenza di interventi pubblici, una situazione di sottoinvestimento. In tal senso, gli incentivi debbono essere intesi come volti a gestire tali inefficienze.

fenomeni, che incidono sulla variazione della rendita immobiliare.

L'economia della rigenerazione urbana si colloca in un crocevia disciplinare nel quale strumenti della teoria microeconomica, modelli di analisi costi-benefici e istituti del diritto urbanistico concorrono a definire natura, obiettivi e razionalità delle trasformazioni urbane. I grandi processi di rigenerazione che caratterizzano le città contemporanee non possono essere intesi come interventi edilizi circoscritti, né come semplici operazioni di riqualificazione del tessuto costruito: essi rappresentano piuttosto decisioni pubbliche complesse che implicano la trasformazione del suolo, la modifica delle esternalità locali, la ridefinizione del rapporto tra valori immobiliari e regolazione e, soprattutto, la costruzione di nuove traiettorie di sviluppo socioeconomico. La letteratura economica sul governo del territorio fornisce una base teorica essenziale per comprendere la natura economica della rigenerazione: ogni scelta pubblica localizzativa comporta cambiamenti nella rendita fondiaria, nella tassazione, nella produzione di beni pubblici locali e nell'allocazione della forza lavoro².

L'idea centrale che emerge da questa letteratura è che la rigenerazione urbana debba essere letta come un processo di riallocazione del suolo in presenza di

² McDonald, J.F. e McMillen, D.P. (2003) *Urban Economics and Real Estate: Theory and Policy*, Oxford, Blackwell.

esternalità, imperfezioni di mercato e vincoli istituzionali. In un'economia perfettamente concorrenziale, l'uso del suolo si alloccherebbe spontaneamente verso la sua destinazione «highest and best use». Tuttavia, le città reali sono organismi complessi in cui imperfezioni informative, rigidità regolatorie, vincoli paesaggistici, inefficienze infrastrutturali e comportamenti collettivi subottimali impediscono la realizzazione di un esito allocativo efficiente. La rigenerazione urbana interviene proprio in questo spazio intermedio tra mercato e istituzioni, con l'obiettivo di ripristinare condizioni di efficienza economica, equità sociale e sostenibilità ambientale. Questo significa che ogni progetto di rigenerazione deve essere valutato non solo in termini di aumento del valore immobiliare o del gettito fiscale, ma anche e soprattutto in termini di produzione di benefici collettivi, riduzione delle esternalità negative, accessibilità, creazione di capitale sociale, miglioramento della qualità ambientale e inclusione delle fasce vulnerabili.

Il quadro giuridico italiano costituisce un elemento decisivo per comprendere la struttura economica della rigenerazione urbana. Le operazioni di trasformazione sono regolate da un sistema normativo complesso che comprende il Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001), i piani urbanistici comunali, la disciplina dei beni culturali e paesaggistici (D.Lgs. 42/2004), i programmi complessi (PRU, PRUSST, Programmi Integrati di Intervento), le normative sul consumo di suolo,

le leggi regionali sulla rigenerazione (tra cui particolarmente rilevanti quelle di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) e, più recentemente, le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dedicate alla rigenerazione per la coesione sociale nelle periferie. Il diritto urbanistico italiano, nella sua struttura tradizionale, assegna alla pianificazione il ruolo di strumento conformativo della proprietà privata, determinando le destinazioni d'uso, le quantità edificatorie e i limiti a cui la proprietà stessa è soggetta. Di fatto, ogni intervento di rigenerazione implica una rinegoziazione del rapporto tra privato e collettività poiché modifica le funzioni attribuite alle aree, ridefinisce l'intensità d'uso e può attribuire, limitare o trasferire diritti edificatori attraverso meccanismi di perequazione, compensazione o premialità volumetriche.

Dal punto di vista economico, tali istituti giuridici svolgono funzioni cruciali: la perequazione consente di redistribuire i costi e benefici tra proprietari differenti; il trasferimento dei diritti edificatori permette di conciliare la tutela di aree sensibili con la crescita urbana; i contributi di costruzione e gli oneri di urbanizzazione rappresentano forme di internalizzazione dei costi dei servizi pubblici; le premialità volumetriche fungono da incentivo alla rigenerazione o alla sostenibilità ambientale.

La rigenerazione urbana è intrinsecamente un processo di internalizzazione delle esternalità territoriali. Le aree dismesse producono degrado visivo, insicu-

rezza, fratture urbane, riduzione dell'attrattività e costi sociali impliciti. Gli interventi di trasformazione mirano a convertire tali esternalità negative in esternalità positive attraverso nuove funzioni urbane, miglioramenti infrastrutturali, servizi pubblici e creazione di valore.

La letteratura economica individua tre grandi categorie di benefici prodotti dalla rigenerazione: benefici fondiari (aumento delle rendite e dei valori immobiliari), benefici fiscali (incremento del gettito derivante dall'espansione di funzioni ad alta produttività o alto valore immobiliare) e benefici occupazionali (assorbimento di forza lavoro disoccupata o sottoccupata, incremento della produttività marginale del lavoro). Ciò implica che una valutazione completa di un progetto di rigenerazione non possa limitarsi alla dimensione finanziaria, ma debba estendersi ai benefici per il lavoro, ai risparmi in termini di welfare sociale, alle riduzioni delle diseconomie urbane e agli effetti moltiplicativi sulla filiera delle costruzioni³.

Un'ulteriore componente rilevante della letteratura economica riguarda i costi distributivi dei processi di rigenerazione. La trasformazione di un quartiere genera una rivalutazione dei valori immobiliari che può espellere le fasce sociali più deboli; può ridurre l'accessibilità economica della residenza; può produrre gentrificazione culturale e perdita di identità locale.

³ McDonald, J.F. e McMillen, D.P. (2003) *Urban Economics and Real Estate: Theory and Policy*, Oxford, Blackwell.

In Italia, il quadro normativo ha iniziato solo recentemente a integrare strumenti di mitigazione, come le riserve di *housing* sociale, i piani di zona, le convenzioni urbanistiche con impegni su prezzi o canoni calmierati, e i contributi in *housing* in luogo degli oneri di urbanizzazione. La letteratura giuridica più recente sottolinea come tali strumenti debbano essere rafforzati al fine di garantire che i benefici della rigenerazione non si traducano unicamente in aumenti di rendita per i proprietari o per gli investitori, ma si distribuiscano in modo equo sulla collettività.

Qualità ambientale, rischio e valori immobiliari

Da un punto di vista economico, un intervento di rigenerazione urbana comporta un incremento dei valori immobiliari determinato dal miglioramento delle condizioni di vita (ambientali) dell'area ove detto intervento è localizzato.

L'analisi del rapporto tra qualità dell'ambiente circostante e valori immobiliari ha generato, negli ultimi decenni, uno dei filoni più fecondi dell'economia urbana e dell'economia del territorio. Il presupposto di fondo è semplice: le abitazioni non sono beni omogenei, ma aggregazioni complesse di caratteristiche. Il loro prezzo riflette quello che Lancaster definirebbe un «paniere di attributi» e ciò implica che ogni variazione in una delle componenti del paniere – strutturale, lo-

calizzativa o ambientale – si traduce in una variazione osservabile nei prezzi. Questo semplice principio, già presente negli studi pionieristici degli anni Sessanta, è stato formalizzato, reso operativo e progressivamente raffinato fino a costituire oggi un corpus teorico ed empirico molto solido, utilizzato sia per la valutazione economica delle esternalità, sia per analizzare l'efficacia degli interventi di rigenerazione urbana, sia per comprendere il ruolo dell'informazione, della percezione del rischio e delle istituzioni.

La storia dell'approccio edonico affonda le proprie radici ben prima della formalizzazione di Court del 1939, che rimane comunque la pietra miliare classica. Già negli anni Venti, Haas e Wallace avevano intuito che il prezzo della terra agricola poteva essere scomposto in funzioni delle singole caratteristiche: qualità del terreno, distanza dalla città, produttività. Questi lavori, all'epoca osservati quasi come curiosità statistiche, contenevano già il nucleo dell'intuizione: i beni immobili incorporano attributi non scambiati separatamente ma comunque valutati dagli acquirenti. Court, a sua volta, mostrò che un bene complesso – in quel caso, l'automobile – poteva essere interpretato come un insieme di componenti valutabili individualmente. Da qui l'idea che il prezzo di mercato potesse essere pensato come funzione degli attributi, e che proprio da tale funzione si potesse ricavare un «indice edonico» capace di catturare in modo sintetico l'evoluzione qualitativa dei beni nel tempo.

Il passaggio decisivo verso una teoria completa avvenne con K.J. Lancaster, che in un articolo del 1966 riformulò la teoria del consumatore: non sono i beni in sé a generare utilità, ma le caratteristiche che essi incorporano⁴. S. Rosen trasformò poi quell'intuizione in un vero modello di domanda e offerta dei beni differenziati⁵. Nella sua visione, il prezzo è il risultato dell'interazione tra preferenze dei consumatori e costi dei produttori, ma tale interazione si manifesta attraverso la domanda e l'offerta di attributi. Il prezzo marginale di un attributo – per esempio l'assenza di inquinamento – diventa identificabile tramite il gradiente della funzione edonica. Per questo motivo, Rosen distingue tra la fase di stima della funzione edonica (prima fase) e quella di stima delle curve di domanda degli attributi (seconda fase). Questa architettura teorica è tuttora alla base degli studi empirici.

Quando la letteratura passa ad applicare questi strumenti al mercato immobiliare, il quadro diventa ancora più ricco. Nel 1979, A.M. Freeman è tra i primi a comprendere che la casa è un bene particolarmente adatto ai modelli edonici perché è altamente differenziato, non mobile, estremamente sensibile alle condizioni del contesto⁶. I prezzi dipendono da attributi

⁴ Lancaster, K.J. (1966) A new approach to consumer theory, *Journal of Political Economy*, 74(2), pp. 132-157.

⁵ Rosen, S. (1974) Hedonic prices and implicit markets, *Journal of Political Economy*, 82(1), pp. 34-55.

⁶ Freeman, A.M. (1979) Hedonic prices, property values and mea-

strutturali (superficie, età, qualità costruttiva), attributi di quartiere (capitale sociale, qualità delle scuole, criminalità), accessibilità (distanza dal lavoro, trasporti) e, soprattutto, qualità ambientale. Quest'ultima agisce sia come amenità (parchi, qualità dell'aria, paesaggio), sia come disamenità (rumore, traffico, siti contaminati)⁷. L'inquinamento ambientale, in altre parole, è parte integrante della funzione prezzo⁸.

suring environmental benefits: A survey of the issues, *Scandinavian Journal of Economics*, 81(2), pp. 154-173.

⁷ Chau, K.W. e Chin, T.L. (2003) A critical review of literature on the hedonic price model, *International Journal for Housing Science and Its Applications*, 27(2), pp. 145-165.

⁸ Il primo importante studio sulla qualità ambientale applicato al mercato immobiliare è quello di Ridker, R.G. e Henning, J.A. (1967) The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution, *The Review of Economics and Statistics*, 49(2), pp. 246-257. I due ricercatori mostrano che la variazione dei livelli di inquinamento dell'aria a St. Louis produce differenze significative nei prezzi delle abitazioni. È uno studio pionieristico perché dimostra empiricamente che la qualità dell'aria è implicitamente «prezzata» nel mercato immobiliare: miglioramenti nelle condizioni ambientali generano capitalizzazione positiva. Ciò significa che il mercato incorpora informazioni sulla qualità ambientale anche in assenza di mercati espliciti: un risultato fondamentale per l'economia del benessere e per il policy design.

Negli anni Ottanta e Novanta, l'attenzione della letteratura si sposta progressivamente dai generici livelli di qualità ambientale a situazioni più estreme: siti contaminati, discariche, impianti industriali pericolosi, zone soggette a rischi sanitari. Gli Stati Uniti offrono un contesto naturale per lo sviluppo di tali studi grazie all'introduzione, nel 1980, del Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), noto come Superfund. Il CERCLA crea un database nazionale dei siti contaminati (National Priorities

Il tema dello stigma, sviluppato nella letteratura degli anni Duemila, aiuta a interpretare queste eterogeneità. Lo stigma è la perdita di valore residua che persiste anche dopo la bonifica del sito, nonostante l'inquinante sia stato rimosso o reso inoffensivo. Studi mostrano che lo stigma può durare a lungo e può essere più forte della contaminazione stessa⁹.

Un articolo del 2008 solleva un'altra questione analitica cruciale: l'efficacia delle bonifiche. Secondo i risultati della ricerca, per molti siti la rimozione del rischio non produce aumenti convincenti nei prezzi delle abitazioni¹⁰. Una possibile interpretazione è che

List – NPL), definisce criteri uniformi di classificazione e introduce obblighi di bonifica. Per la ricerca empirica, questo rappresenta un laboratorio ideale: i siti sono identificabili, la contaminazione è ben documentata, l'informazione è pubblica, i processi di bonifica sono tracciabili nel tempo. Di conseguenza, la letteratura sulle Superfund sites è diventata un corpus monumentale.

I risultati degli studi americani sono relativamente coerenti ma presentano importanti sfumature. Molti lavori rilevano un chiaro «premio per la distanza»: gli immobili più vicini al sito contaminato soffrono una riduzione di prezzo, e tale effetto si attenua allontanandosi. Tuttavia, studi più recenti evidenziano una forte eterogeneità tra siti: in alcuni casi la distanza aumenta i prezzi, in altri non sembra avere alcun effetto, in altri ancora l'effetto è opposto. Ciò suggerisce che la percezione del rischio non è uniforme: dipende dalla storia del sito, dalla visibilità mediatica, dalla trasparenza delle informazioni, dal tipo di contaminante, e da dinamiche locali complesse.

⁹ McCluskey, J.J. e Rausser, G.C. (2003) Stigmatized asset value: Is it temporary or long-term?, *Review of Economics and Statistics*, 85(2), pp. 276-285.

¹⁰ Greenstone, M. e Gallagher, J. (2008) Does hazardous waste

lo stigma continui a pesare; un'altra è che il mercato anticipi le bonifiche, cioè incorpori l'aspettativa di miglioramento molto prima della sua realizzazione; un'altra ancora è che gli acquirenti non percepiscano la bonifica come completa o credibile. La bonifica, insomma, non garantisce automaticamente la rimozione del discount immobiliare.

Accanto ai siti NPL (National Priorities List), una parte della letteratura americana analizza siti minori, come i siti LUST (Leaking Underground Storage Tanks). Studi mostrano che in molti casi l'effetto è nullo, ma per siti molto pubblicizzati il discount può raggiungere il 5-12 per cento¹¹. È un risultato interessante: la reazione del mercato dipende dall'informazione e dalla sua diffusione.

In Europa, dove non esiste un equivalente perfettamente omogeneo del CERCLA (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), la letteratura è meno estesa ma contiene alcuni studi significativi. Uno studio che ha analizzato tre siti industriali in Francia mostra risultati molto diversi a seconda del tipo di industria e della percezione locale: la distanza dal sito non ha lo stesso effetto ovunque, e in alcuni casi il rischio percepito è mitigato dalla pre-

matter? Evidence from the housing market and the Superfund program, *Quarterly Journal of Economics*, 123(3), pp. 951-1003.

¹¹ Zabel, J.E. e Guignet, D. (2012) A hedonic analysis of the impact of LUST sites on house prices, *Resource and Energy Economics*, 34(4), pp. 549-567.

senza di altri rischi dominanti¹². Ricerche condotte sul caso di Porto Marghera evidenziano che la bonifica ha un effetto positivo sui valori immobiliari, ma che coesiste un certo grado di stigma post-bonifica¹³.

Questa letteratura dimostra che la relazione tra qualità ambientale e prezzi immobiliari è chiara, ma non lineare. Il mercato reagisce al rischio percepito tanto quanto al rischio reale; l'informazione è spesso un fattore più importante della misurazione fisica dell'inquinante; le bonifiche possono mitigare gli effetti ma non sempre annullarli; la storia del sito, le istituzioni e la credibilità del sistema regolatorio contano almeno quanto le caratteristiche ambientali in senso stretto.

La rigenerazione urbana e la gentrificazione possono produrre effetti economici profondi sulle città, rimodellando le economie locali, i mercati immobiliari e le opportunità occupazionali. Sebbene tali processi spesso stimolino investimenti e crescita, essi sollevano anche rilevanti preoccupazioni in termini di accessibilità economica, disuguaglianze e spostamento delle fasce più vulnerabili della popolazione.

Uno dei principali effetti economici della rigenerazione urbana e della gentrificazione è l'aumento dei

¹² Grislain-Letrémy, C. e Katosky, A. (2014) The impact of hazardous industrial facilities on housing prices, *Journal of Environmental Economics and Management*, 69(3), pp. 340-362.

¹³ Tonin, S. e Turvani, M. (2010) Assessing the impact of environmental contamination on property values, *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(3), pp. 1-22.

valori immobiliari e dei prezzi nel mercato immobiliare. Con la riqualificazione di quartieri precedentemente trascurati, la domanda abitativa in queste aree tende generalmente a crescere, determinando un incremento dei valori delle proprietà e dei canoni di locazione. Ciò può risultare vantaggioso per i proprietari immobiliari, che vedono apprezzarsi il valore dei propri investimenti.

Inoltre, la rigenerazione urbana e la gentrificazione attraggono frequentemente investimenti nel settore immobiliare commerciale e nello sviluppo delle infrastrutture. Nuove imprese, ristoranti e istituzioni culturali possono insediarsi nei quartieri riqualificati, rispondendo alle preferenze e al potere d'acquisto dei residenti più abbienti. Questo processo può generare nuove opportunità di lavoro e stimolare l'attività economica, favorendo la crescita occupazionale e l'aumento delle entrate fiscali per le amministrazioni locali. Parallelamente, il miglioramento delle infrastrutture, quali parchi, trasporti pubblici e servizi di pubblica utilità, può accrescere l'attrattiva di tali aree, alimentando ulteriormente lo sviluppo economico.

La gentrificazione, tuttavia, comporta anche costi significativi. In particolare, può rendere l'abitazione meno accessibile per i residenti a basso reddito che vivono in affitto. In alcuni casi, gli inquilini di lungo periodo possono essere costretti a trasferirsi a causa dell'aumento dei costi abitativi, contribuendo a feno-

meni di spostamento sociale e a migrazioni indotte dalla gentrificazione.

Secondo la definizione proposta da J.L. Vigdor, la gentrificazione è caratterizzata da un aumento della domanda di residenza in quartieri precedentemente contraddistinti da elevati livelli di povertà¹⁴. Tale fenomeno conduce spesso a un incremento dei canoni di locazione, generando benefici per i proprietari e perdite per gli inquilini di lungo periodo. Tuttavia, Vigdor sostiene che impedire il cambiamento dei quartieri non produce maggiori guadagni in termini di benessere. Al contrario, egli suggerisce che la compensazione degli affittuari per l'aumento degli affitti, attraverso strumenti quali i *community land trusts* o altri programmi sociali, potrebbe apportare benefici complessivi a tutti i soggetti coinvolti. I movimenti di protesta contro la gentrificazione affermano che i suoi effetti negativi non si limitano all'aumento degli affitti, ma includono anche la distruzione di risorse comunitarie, come i ristoranti etnici, e l'erosione della coesione sociale. Questa prospettiva evidenzia come la gentrificazione possa generare esternalità negative che, almeno in parte, possono superare i benefici che ricadono su proprietari e nuovi residenti.

Sebbene studi precedenti abbiano indicato che i cambiamenti nel panorama delle piccole imprese

¹⁴ Vigdor, J.L. (2010) Is urban decay bad? Is urban revitalization bad too?, *Journal of Urban Economics*, 68(3), pp. 277-289.

possano costituire segnali anticipatori della gentrificazione, l'impatto di quest'ultima sugli esiti delle attività commerciali rimane poco chiaro. Un recente studio condotto a New York non ha rilevato alcun effetto della gentrificazione a livello di quartiere sulla chiusura e sul turnover dei negozi tra il 1990 e il 2010¹⁵.

La letteratura sulla scelta residenziale di quartiere evidenzia inoltre la sensibilità delle decisioni localizzative dei laureati alla presenza di servizi locali non commerciabili. Ricerche sottolineano come le differenze razziali nella valutazione delle dotazioni locali rappresentino un fattore rilevante della gentrificazione urbana¹⁶. Tuttavia, pochi contributi nella letteratura sulla gentrificazione consentono esplicitamente una variazione delle preferenze individuali. L'ipotesi avanzata dal modello discusso è che gli individui più abbienti attribuiscono un valore più elevato al proprio tempo, orientando così la domanda verso servizi più standardizzati, come quelli offerti dalle catene commerciali.

Dal punto di vista empirico, i quartieri in via di gentrificazione mostrano una crescita più rapida sia nel numero di esercizi commerciali sia nei tassi di chiusura delle imprese rispetto ai quartieri non gentrifi-

¹⁵ Meltzer, R. (2016) Gentrification and small business, *Cityscape*, 18(3), pp. 57-86.

¹⁶ Baum-Snow, N. e Hartley, D. (2020) Accounting for central neighborhood change, 1980–2010, *Journal of Urban Economics*, 117, 103228.

cati. Tuttavia, vi sono scarse evidenze che associno la gentrificazione a cambiamenti significativi nel mix commerciale o nei prezzi al dettaglio, suggerendo perdite di benessere limitate¹⁷. Uno studio sostiene che la gentrificazione ha trasformato i quartieri centrali delle città statunitensi e dimostra come l'aumento del valore del tempo dei lavoratori altamente qualificati contribuisca alla gentrificazione dei centri urbani negli Stati Uniti¹⁸.

Diritti edificatori, perequazione urbanistica e rigenerazione della città

L'analisi economica della rigenerazione urbana presentata sin qui si è volutamente soffermata sugli effetti di tali interventi, probabilmente i fenomeni più visibili, a prescindere da quanto previsto specificatamente dalla legislazione. Si vuole ora presentare una prima trattazione delle questioni inerenti al rilascio dei diritti edificatori e della conseguente perequazione urbanistica. Essi rappresentano il tentativo dell'ordinamento di rispondere a una tensione strutturale della rigenerazione urbana tra l'esigenza pubblica di riorientare l'uso del suolo e la necessità di coinvolgere soggetti

¹⁷ Glaeser, E.L. *et al.* (2023) Gentrification and retail churn, *Regional Science and Urban Economics*, 100, 103xxx.

¹⁸ Su, Y. (2022) The rising value of time and the origin of urban gentrification, *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1), pp. 402-439.

privati che operano secondo logiche di mercato, assumono rischio e allocano capitale.

Dal punto di vista economico, la rigenerazione urbana può essere considerata come un problema di riallocazione dei diritti di uso del suolo in presenza di esternalità, rigidità istituzionali e vincoli distributivi. Le aree dismesse, sottoutilizzate o degradate non sono tali perché il mercato «non le vede», ma perché l'uso efficiente del suolo è ostacolato da fattori strutturali: frammentazione della proprietà, incertezza normativa, costi di bonifica, conflitti sociali, aspettative divergenti.

La pianificazione urbanistica tradizionale ha affrontato questi problemi attribuendo in modo autoritativo diritti edificatori differenziati nello spazio. Questo modello, tuttavia, si rivela particolarmente fragile nei contesti di rigenerazione poiché concentra rendite su pochi suoli, scarica i costi su altri, genera conflitti e incentiva comportamenti di attesa. La perequazione urbanistica nasce proprio come risposta a questo problema di distribuzione diseguale dei benefici, consentendo una redistribuzione a scala di ambito o di quartiere, anziché un ancoraggio rigido alla singola particella. Lo scambio dei diritti edificatori diventa così il meccanismo attraverso cui questa redistribuzione prende forma, trasformando un sacrificio localizzato (un'area destinata a verde o servizi) in un'opportunità di valorizzazione altrove.

Nel contesto della rigenerazione urbana, i diritti edificatori assumono una natura ancora più parti-

colare rispetto alla pianificazione ordinaria poiché diventano diritti a partecipare a un processo di trasformazione complesso, il cui esito dipende da una pluralità di fattori. Lo scambio dei diritti edificatori avviene tipicamente in un mercato fortemente regolato, in cui l'offerta di diritti è definita dal piano di rigenerazione e la domanda dalla redditività attesa del progetto.

Ogni sistema di diritti e incentivi seleziona implicitamente alcuni comportamenti e ne scoraggia altri. Da un lato, può ridurre i vincoli alla trasformazione, consentendo di superare blocchi proprietari e di localizzare l'edificazione dove è più efficiente dal punto di vista urbano e ambientale. In questo caso, la perequazione agisce come un meccanismo abilitante, che rende possibili interventi ad alto contenuto di esternalità positive: spazi pubblici, verde, servizi, mix funzionale. Dall'altro lato, può generare selezione avversa poiché se la valorizzazione dei diritti edificatori richiede competenze finanziarie, capacità di negoziazione e tolleranza al rischio, allora i progetti che emergono saranno quelli in grado di sostenere tali costi, non necessariamente quelli con il maggior valore sociale. Nei casi peggiori, la perequazione può favorire interventi ad alta intensità edificatoria e a rapida monetizzazione, a scapito di processi di rigenerazione più lenti, inclusivi e complessi. Questo *trade-off* è particolarmente rilevante nelle politiche di rigenerazione delle periferie, dove l'obiettivo non è solo la valorizza-

zione immobiliare, ma anche la coesione sociale e la riduzione delle disuguaglianze urbane.

Come scritto sopra, la rigenerazione urbana genera valore non solo attraverso l'edificazione, ma anche attraverso il miglioramento della qualità ambientale, la riduzione del rischio e dell'insicurezza, l'aumento dell'accessibilità e la creazione di capitale sociale. Gran parte di questo valore non è catturabile attraverso lo scambio dei diritti edificatori, ma, come già visto, si capitalizza nei valori immobiliari anche a beneficio di soggetti che non partecipano direttamente al processo di rigenerazione. In questo senso, la perequazione redistribuisce diritti tra proprietari coinvolti, ma non affronta il problema più ampio della cattura del valore pubblico generato dalla trasformazione urbana.

Questo limite emerge con particolare chiarezza nei grandi progetti di rigenerazione in cui una quota significativa del valore creato resta diffusa e non governata. In tal senso, come già argomentato, gli interventi di rigenerazione presentano forti esternalità positive, per cui è necessario prevedere forme di sussidio agli investimenti che non possono essere sostituite, almeno non interamente, da forme perequative di scambio dei diritti edificatori.

Analisi economica della tassazione della plusvalenza urbanistica¹⁹

Nel sistema italiano di governo del territorio, la disciplina della plusvalenza urbanistica costituisce uno degli snodi più delicati nella relazione tra potere pubblico e dinamiche del mercato immobiliare. Essa nasce dall'esigenza, avvertita dal Legislatore e consolidata nella dottrina, di recuperare per la collettività parte della rendita differenziale generata dall'azione pianificatoria, riconoscendo che l'incremento di valore dei suoli derivante da decisioni pubbliche, quali varianti urbanistiche, incrementi di volumetria in deroga, mutamenti di destinazione d'uso, non è frutto dell'iniziativa privata, bensì della capacità dell'ordinamento di modificare il quadro regolativo entro cui i diritti edificatori si esercitano. Si tratta di una rendita regolativa, derivante non dal miglioramento tecnico del bene ma dal mutamento normativo che consente nuovi usi, nuove intensità, nuovi margini di sfruttamento economico.

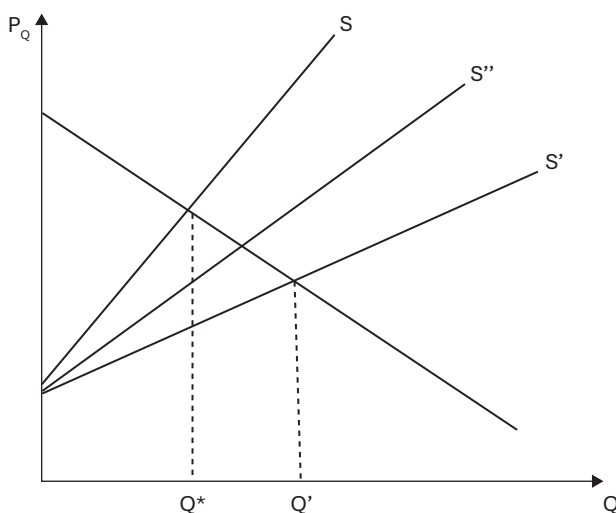
Nel contesto italiano questa rendita è oggetto della contribuzione straordinaria prevista dall'art. 16, comma 4, del Testo Unico dell'Edilizia, il quale stabilisce che il maggior valore generato da interventi in deroga sia suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra

¹⁹ L'analisi contenuta in questo capitolo si basa su Percoco, M. (2017) *Analisi economica della plusvalenza ex art. 16 comma 4 del Testo Unico dell'Edilizia, Urbanistica e Appalti*, 6, pp. 785-791.

pubblico e privato, destinando gli introiti a opere e servizi pertinenti all'ambito territoriale dell'intervento. La norma, tuttavia, presenta rilevanti implicazioni economiche che mostrano come la presenza di un contributo sulla plusvalenza possa interferire tanto con gli incentivi agli investimenti quanto con la misurazione del benessere sociale.

Come scritto più volte, il mercato immobiliare è caratterizzato da esternalità positive derivanti da interventi di recupero urbano, bonifiche, riqualificazioni ambientali e mutamenti di qualità del contesto che producono benefici superiori a quelli interamente internalizzati dal singolo investitore. La **Figura 8** mostra graficamente che, in presenza di esternalità positive,

Figura 8 L'effetto delle esternalità positive e del contributo sulla plusvalenza



la curva dei costi marginali sociali è più bassa di quella dei costi marginali privati, indicando che il mercato tende a sottoprodurre qualità urbana rispetto al livello socialmente efficiente. In tali condizioni la teoria suggerisce strumenti incentivanti, come la riduzione degli oneri di urbanizzazione prevista dallo stesso art. 16 per gli interventi di recupero urbano, volti a colmare il divario tra qualità prodotta privatamente e qualità socialmente desiderabile.

Tuttavia, il contributo straordinario sulla plusvalenza introduce un meccanismo di segno opposto: esso opera come una tassa sulla variazione positiva di valore derivante dalla modifica del quadro regolativo, spostando la curva dell'offerta da S a S'' e disincentivando gli interventi nelle aree più complesse, dove la rigenerazione richiede investimenti ingenti e orizzonti temporali lunghi. Ne deriva che il contributo straordinario può ridurre l'efficienza allocativa del mercato e attenuare gli effetti desiderati delle politiche di riqualificazione, arrivando talvolta, per configurazione errata degli incentivi, a scoraggiare proprio quegli interventi che la pianificazione intende promuovere.

Pur tralasciando le rilevanti questioni teoriche, da un punto di vista operativo, la problematica centrale riguarda la determinazione della base imponibile: la plusvalenza può essere calcolata solo come differenziale tra valori *ante operam* e *post operam*, ma la sua misura effettiva dipende da variabili di mercato, da elementi qualitativi dell'intervento e dai tempi ammi-

nistrativi. Il contributo varia in funzione dell'andamento del mercato nel momento di immissione dell'immobile, introducendo un grado elevato di incertezza nella programmazione finanziaria; se l'immobile non viene immediatamente ceduto ma immesso in locazione, la plusvalenza diventa figurativa e richiede valutazioni tecniche altamente discrezionali²⁰.

Il diritto urbanistico comparato offre una pluralità di modelli che consentono di valutare l'efficacia, la coerenza e i limiti degli strumenti nazionali. Nel Regno Unito, il modello di «obligations-based capture», fondato sui Section 106 Agreements e sul Community Infrastructure Levy (CIL), rappresenta uno dei sistemi più evoluti in cui la *value capture* è integrata stabilmente nei processi autorizzativi, con criteri trasparenti e automatizzabili. Il Section 106 Agreement vincola l'approvazione degli interventi a obblighi specifici di *housing* affordability, infrastrutture locali e servizi. La CIL costituisce invece un prelievo uniforme che, a differenza del modello italiano, non dipende da valutazioni discrezionali della plusvalenza, riducendo così l'incertezza sugli investimenti. In Francia la «participation pour voirie et réseaux» e il «droit de préemption urbain» permettono alla collettività di recuperare valore attraverso contributi infrastrutturali obbligatori e

²⁰ Poiché la qualità dell'immobile post-trasformazione dipende dagli investimenti del privato, solo un calcolo al netto degli investimenti appare coerente con la ratio perequativa della norma.

mediante l'intervento diretto sugli scambi, impedendo la privatizzazione integrale della rendita fondiaria nei processi di rigenerazione. In Spagna, la legge urbanistica tradizionale prevede un sistema perequativo obbligatorio in cui i diritti edificatori e gli obblighi di urbanizzazione vengono distribuiti all'interno di ogni ambito. La rendita derivante dal cambio di destinazione d'uso è intrinsecamente collettiva, poiché i privati devono cedere superfici per standard e sostenere infrastrutture.

Questi confronti dimostrano come il modello italiano, pur ispirato agli stessi principi di giustizia distributiva degli altri ordinamenti, presenti una struttura più fragile e incerta poiché la contribuzione straordinaria non è incardinata in un sistema organico di cattura del valore, come accade nel Regno Unito o in Spagna, né è accompagnata da strumenti finanziari strutturati, come negli Stati Uniti. Essa è invece affidata a un meccanismo caso per caso, altamente discrezionale, legato alla perimetrazione delle deroghe urbanistiche e alla capacità amministrativa dei Comuni. Questa incertezza riduce l'efficacia dell'istituto e produce potenziali effetti disincentivanti sugli investimenti, soprattutto quelli complessi e caratterizzati da rilevanti esternalità positive.

La prospettiva dottrinale che emerge da questa ricostruzione è che l'ordinamento italiano, per allinearsi ai modelli più avanzati di *value capture*, dovrebbe intervenire sulla predeterminazione dei criteri, sulla

riduzione della discrezionalità amministrativa, sull'integrazione tra oneri di urbanizzazione, plusvalenza e strumenti perequativi, e sulla piena coerenza tra obiettivi di efficienza economica, equità distributiva e sostenibilità delle trasformazioni. La cattura del valore, per essere compatibile con lo sviluppo urbano, deve essere strutturata, prevedibile, equa e coerente con la logica dell'efficienza, in modo da evitare che il prelievo sulla plusvalenza si trasformi in un ostacolo alla rigenerazione urbana anziché nel suo strumento di legittimazione e di giustificazione sociale.



In sintesi

- La rigenerazione urbana presenta una duplice natura economica, generando benefici privati per gli investitori e benefici collettivi sotto forma di esternalità positive territoriali.
- Le politiche di rigenerazione urbana possono essere interpretate come interventi pubblici volti a correggere fallimenti del mercato legati all'uso del suolo, alla presenza di esternalità e alle rigidità istituzionali.
- Il miglioramento della qualità ambientale e la riduzione del rischio si riflettono nei valori immobiliari, ma tali effetti non sono sempre lineari e dipendono dalla percezione del rischio, dall'informazione e dalla credibilità delle istituzioni.

- I processi di rigenerazione possono generare effetti distributivi rilevanti, inclusi fenomeni di gentrificazione e spostamento delle fasce più vulnerabili della popolazione.
- Gli strumenti giuridici della perequazione urbanistica e della cattura della rendita mirano a redistribuire costi e benefici delle trasformazioni urbane, ma presentano limiti strutturali che rendono necessario il ricorso a politiche di incentivo e a forme di intervento pubblico complementari.

5 Gli eventi quale occasione di rigenerazione

La costruzione teorica degli impatti degli eventi sulle economie urbane

Negli anni più recenti, le città italiane hanno fatto leva sull'organizzazione di eventi culturali o sportivi quali occasioni di rigenerazione urbana e di crescita economica. L'Expo 2015 a Milano ne ha mutato l'aspetto in maniera radicale, tanto che l'immagine della città nel mondo è passata dall'essere il Duomo al profilo dei grattacieli. Similmente, gli eventi che hanno caratterizzato il 2019 di Matera come Capitale europea della cultura hanno modificato profondamente la socialità urbana. Nello stesso solco, Milano ha inteso sfruttare le Olimpiadi invernali del 2026 per riqualificare aree importanti.

La letteratura sugli impatti degli eventi sulle economie urbane ha conosciuto un'evoluzione complessa, scandita da passaggi progressivi che riflettono tanto l'evoluzione del pensiero economico urbano quanto la trasformazione dello stesso concetto di «evento» nelle politiche pubbliche. Il punto di partenza del dibattito è rappresentato da una visione originariamente turi-

stico-promozionale per cui l'organizzazione di grandi manifestazioni era percepita come un'occasione per generare benefici economici immediati, in larga parte riconducibili alla spesa dei visitatori, all'incremento dei consumi locali e alle opportunità di marketing territoriale. Le teorie iniziali collocano gli eventi nella categoria degli *hallmark events*, ossia manifestazioni ad alto potenziale simbolico capaci di incrementare la visibilità internazionale di una città o di una nazione¹. Gli autori evidenziano come tali eventi siano caratterizzati da breve durata, capacità di attrarre risorse esogene e, soprattutto, da una forte esposizione mediatica.

Questa prima stagione di studi utilizza prevalentemente modelli input-output per le analisi ex ante, con una particolare enfasi sul concetto di moltiplicatore economico e con una tendenza, riconosciuta anche dagli studi critici, a sovrastimare i benefici attesi, concentrandosi primariamente sugli effetti diretti della spesa, includendo voci quali la vendita di biglietti, i consumi dei turisti e gli investimenti in strutture sportive. Una parte della letteratura giuspubblicistica comincia già in questa fase a domandarsi se tali valutazioni siano coerenti con i principi dell'azione amministrativa, segnalando come l'utilizzo di modelli basati

¹ Ritchie, J.R.B. (1984) Assessing the impact of hallmark events, *Journal of Travel Research*, 23(2), pp. 2-11; Hall, C.M. (1992) *Hallmark Tourist Events: Impacts, Management and Planning*, Londra, Belhaven Press.

unicamente su input e moltiplicatori rischi di oscurare i costi-opportunità, le esternalità negative e gli impatti redistributivi.

A partire dagli anni Novanta, la letteratura subisce una prima, decisiva trasformazione. Diversi autori avviano una reinterpretazione degli eventi come strumenti di governance urbana, al centro di complessi processi di trasformazione territoriale e istituzionale, così che l'evento non è più considerato esclusivamente come fenomeno economico, ma come fattore catalitico capace di mobilitare investimenti, ridefinire aree urbane, modificare il comportamento delle amministrazioni pubbliche e generare «eredità» (*legacy*) durature².

È in questo periodo che si consolida l'idea secondo cui gli eventi sono interventi complessi nel senso giuridico del termine, vale a dire iniziative che comportano il coordinamento di una pluralità di poteri pubblici, l'utilizzo di strumenti straordinari (commissariamenti, deroghe procedurali, partenariati pubblico-privati), la modifica di piani urbanistici e l'impiego di risorse pubbliche ingenti.

² Roche, M. (1999) Mega-events, culture and modernity, *Cultural Policy*, 5(1), pp. 1-31; Hiller, H.H. (1998) Assessing the impact of mega-events: A linkage model, *Current Issues in Tourism*, 1(1), pp. 47-57; Cashman, R. (2002) *The Bitter-Sweet Awakening: The Legacy of the Sydney 2000 Olympic Games*, Sydney, Walla Walla Press; Cashman, R. (2006) *The Bitter-Sweet Awakening: Olympic Games and Legacy*, Sydney, Walla Walla Press.

Mercato immobiliare e impatti degli eventi

Il mercato immobiliare rappresenta oggi uno dei principali ambiti attraverso cui la letteratura analizza gli impatti urbani dei grandi eventi. L'attenzione verso il segmento immobiliare deriva dal fatto che gli eventi producono effetti profondi e, spesso, anticipati sui valori fondiari e sugli asset residenziali, influenzando la distribuzione della popolazione, le dinamiche di investimento, la qualità urbana e la sostenibilità abitativa.

Le ricerche dimostrano, attraverso modelli di regressione multilivello, che la vicinanza agli impianti olimpici di Berlino ha determinato un aumento nei prezzi dei terreni, correlato alla migliorata accessibilità e alla percezione positiva dell'area³. Gli eventi producono effetti già nella fase di annuncio, come dimostrano gli studi secondo cui l'assegnazione dei Giochi Olimpici di Londra 2012 ha generato un aumento immediato e misurabile dei prezzi immobiliari nei quartieri prossimi alle *future venues*⁴. Tale effetto anticipatorio è determinato dalla fiducia degli investitori nel potenziale di rigenerazione urbana e nella futura crescita dei valori immobiliari. La stessa dinamica si riscontra negli ap-

³ Ahlfeldt, G.M. e Maennig, W. (2008) Impact of sports arenas on land values: Evidence from Berlin, *Annals of Regional Science*, 44(2), pp. 205-227.

⁴ Kavetsos, G. (2012) The impact of the London Olympics announcement on property prices, *Urban Studies*, 49(7), pp. 1453-1470.

punti, che richiamano come la semplice candidatura di un evento sia in grado di generare miglioramenti commerciali e immobiliari, persino in assenza della vittoria della candidatura stessa.

Gli effetti negativi, tuttavia, non sono marginali. La letteratura sui processi di gentrificazione evidenzia che gli eventi possono provocare un aumento dei prezzi tale da rendere l'abitazione inaccessibile alle fasce deboli della popolazione, producendo *displacement* e sostituzione sociale. L'aumento dei prezzi degli immobili e l'acquisizione di terreni per la costruzione degli impianti sportivi possono comportare lo spostamento di residenti e piccole imprese, con conseguenti problemi di equità territoriale e sociale⁵.

La letteratura giusurbanistica sottolinea il ruolo delle politiche abitative, degli strumenti perequativi e delle clausole convenzionali nell'assicurare che gli interventi immobiliari indotti dagli eventi non compromettano la sostenibilità abitativa. Le clausole di *housing* sociale negli accordi di programma, i limiti all'edificazione intensiva, l'obbligo di destinare parte delle volumetrie a usi pubblici o collettivi e la disciplina del contributo straordinario sono strumenti attraverso cui

⁵ Hiller, H.H. (1998) Assessing the impact of mega-events: A linkage model, *Current Issues in Tourism*, 1(1), pp. 47-57; Lenskyj, H. J. (2002) *The Best Olympics Ever? Social Impacts of Sydney 2000*, Albany (NY), State University of New York Press; Atkinson, R. (2008) Commentary: Gentrification, Segregation and the Vocabulary of Affluent Residential Choice, *Urban Studies*, 45(12), pp. 2626-2636.

le amministrazioni cercano di equilibrare le forze del mercato con gli interessi pubblici.

IL CASO DEI GIOCHI OLIMPICI INVERNALI MILANO-CORTINA 2026

La storia urbanistica di Milano è la storia di una città che ha costantemente ridefinito il proprio assetto istituzionale e funzionale attraverso cicli intensivi di espansione, contrazione e sostituzione urbana, nei quali il diritto urbanistico ha agito sia come vincolo sia come strumento di trasformazione.

A differenza di quanto accaduto in altri contesti europei, nei quali la ricostruzione postbellica ha permesso un riallineamento coerente tra principi pianificatori e forme edilizie, il caso milanese è caratterizzato da una persistente tensione tra la rigidità delle norme e la velocità dei cicli economici. Già la pianificazione del primo Novecento, segnata dal Piano del 1926, mostrava l'ambizione di un disegno ordinatore orientato alla modernizzazione delle infrastrutture e alla razionalizzazione del tessuto storico. Tuttavia, le trasformazioni conseguenti ai bombardamenti della seconda guerra mondiale determinarono mutamenti profondi del tessuto edilizio, creando vaste aree liberate dai vincoli preesistenti.

Ciò avrebbe potuto costituire il presupposto per una

coerente riformulazione del modello urbano, come avvenne nella Londra del dopoguerra, dove la pressione della ricostruzione determinò una maggiore flessibilità regolativa e un incremento delle densità consentite. A Milano, invece, l'urgenza della ricostruzione si tradusse in interventi prevalentemente espansivi: l'aumento demografico del secondo dopoguerra e la necessità di rispondere rapidamente alla domanda abitativa portarono alla crescita per addizioni periferiche, favorita da licenze dirette e da una regolamentazione spesso incapace di esercitare un reale controllo strategico del territorio.

Ne derivò una città lineare, con quartieri scarsamente infrastrutturati, conseguenza diretta di un sistema normativo che privilegiava l'iniziativa privata rispetto alla costruzione della città pubblica, come ben osservato da Urbani nelle analisi sulle carenze strutturali dell'urbanistica italiana, dove l'assenza di obblighi attuativi e il limite costituzionale della funzione sociale della proprietà impedivano interventi unitari di trasformazione che rompesero la frammentazione proprietaria e funzionale del tessuto urbano.

Quando tra gli anni Settanta e Ottanta emerse il vasto fenomeno della dismissione industriale, Milano si ritrovò circondata da un anello di vuoti urbani, localizzati lungo la cintura ferroviaria e costituiti da impianti dismessi, grandi attrezzature pubbliche

obsolete e infrastrutture logistiche abbandonate. Tali aree erano caratterizzate da un'elevata complessità giuridica, con valori fondiari elevati, potenziali criticità ambientali, difficoltà di bonifica e incastri regolativi derivanti da destinazioni d'uso non più coerenti con il contesto urbano. Si trattava di spazi centrali dal punto di vista geografico ma marginalizzati sul piano funzionale, in un quadro nel quale la pianificazione generale, irrigidita dall'impianto del Piano Regolatore Generale (PRG) del 1953 e dalla Variante generale del 1976, risultava incapace di offrire una risposta strategica e sistemica.

Fu in questo scenario che Milano introdusse strumenti atipici, segnando una prima rottura rispetto alla concezione tradizionale del piano regolatore generale. I Documenti Direttori degli anni Ottanta, costruiti per individuare aree prioritarie di trasformazione, agirono come strumenti di pianificazione operativa mediante i quali l'amministrazione individuava porzioni strategiche del territorio e stabiliva forme di intervento basate sulla negoziazione pubblico-privata. La logica giuridica sottostante non era quella del piano conformativo, bensì quella del progetto urbano, centrato su convenzioni, accordi procedimentali, deroghe puntuali e criteri regolativi adattivi. Questa modalità trasformativa, pur consentendo la realizzazione dei primi interventi di

grande scala (quali Bicocca, Garibaldi-Repubblica, Portello, Rogoredo), aprì la strada a un modello nel quale la governance urbanistica diventava sempre più dipendente dalla capacità contrattuale dell'amministrazione e dalla disponibilità degli operatori privati ad assumere oneri e costi di urbanizzazione.

All'interno di questa evoluzione storica, il diritto urbanistico italiano ha progressivamente riconosciuto che la pianificazione non può più limitarsi a conformare il suolo, ma deve dotarsi di strumenti in grado di governare la trasformazione. Le convenzioni urbanistiche, la perequazione, la compensazione, l'uso degli accordi pubblico-privati e dei programmi complessi costituiscono la risposta normativa a questa esigenza. La perequazione rappresenta il tentativo giuridico più avanzato di contrastare quella «città lineare» prodotta da licenze dirette e iniziative atomizzate dei proprietari. A Milano, tuttavia, la perequazione ha trovato applicazione parziale e spesso selettiva, a favore di strumenti negoziali più adattivi quali i Programmi Integrati di Intervento, che, attraverso convenzioni articolate, hanno favorito la sostituzione edilizia, il mutamento di destinazione d'uso e la realizzazione di dotazioni territoriali come contropartita degli incrementi edificatori.

Tra gli anni Novanta e Duemila, la città avviò un ci-

clo di interventi di trasformazione che rappresentano casi esemplari delle dinamiche giuridico-economiche della rigenerazione urbana in Italia. Porta Nuova, CityLife, Santa Giulia, gli scali ferroviari e il più recente MIND testimoniano la transizione verso un modello di governance multilivello, nel quale la conformazione del suolo avviene attraverso strumenti attuativi negoziali, integrati da perequazioni, obblighi convenzionali, contributi straordinari e meccanismi complessi di compensazione ambientale e territoriale. L'efficacia di tali strumenti deve essere valutata anche alla luce dell'impatto quantitativo che la rigenerazione ha prodotto sui valori immobiliari, laddove gli interventi di recupero generano un incremento netto del valore fondiario e un rafforzamento della domanda residenziale e commerciale nelle aree circostanti⁶. Ciò conferma che la rigenerazione non è soltanto un processo fisico, ma una vera e propria politica di sviluppo locale.

Milano rappresenta inoltre un caso paradigmatico per comprendere come il sistema istituzionale italiano abbia progressivamente riconosciuto l'insufficienza del modello del PRG e la necessità di strumenti strategici e operativi più flessibili. La Leg-

⁶ Mattarocci, G. (2021) Interventi di rigenerazione urbana e valore degli immobili: il caso di Milano, in M. Cerasoli e G. Mattarocci, *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Roma, Roma-Tre Press.

ge regionale lombarda n. 12/2005 ha introdotto il Piano di Governo del Territorio (PGT), strutturato su Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole, sostituendo l'impostazione conformativa con una logica per obiettivi, nella quale il governo delle trasformazioni si fonda sulla combinazione di perequazione, flessibilità regolativa e strumenti convenzionali. Gli interventi milanesi degli ultimi vent'anni mostrano però come la forza del diritto urbanistico risieda non nelle sole categorie normative, ma nella capacità dell'ordinamento di garantire una «regia unitaria», condizione essenziale affinché le operazioni di trasformazione non restino frammentate o dominate da interessi privati prevalenti.

Alla luce di questa evoluzione, la valutazione degli effetti della rigenerazione urbana assume un rilievo giuridico ed economico decisivo. Documenti recenti sul tema sottolineano la necessità di integrare modelli di valutazione d'impatto nelle fasi di programmazione e attuazione, includendo indicatori di sostenibilità sociale, accessibilità, dotazioni territoriali, qualità dello spazio pubblico ed equità distributiva. La logica dell'impact assessment, già diffusa in ambito ambientale, si applica così alla rigenerazione come strumento di accountability pubblica e come fondamento per una più solida legittimazione delle scelte urbanistiche. Milano, in

questo quadro, costituisce il laboratorio più avanzato del Paese, per la sua storia urbanistica.

La scelta di Milano quale sede, insieme a Cortina e alla Valtellina, dei Giochi Olimpici Invernali del 2026 si colloca in questa traiettoria di riqualificazione della città. L'analisi di impatto ha, però, stimato il solo effetto della variazione della domanda aggregata sull'intero territorio regionale lombardo. L'analisi utilizza una matrice regionale a 62 settori NACE (base 2013) e considera congiuntamente investimenti, costi operativi e spesa dei visitatori, includendo effetti diretti, indiretti e indotti. Pur riconoscendo i limiti strutturali del modello (staticità e stabilità dei coefficienti), l'approccio consente una valutazione coerente e trasparente degli impatti complessivi e fiscali.

Il vettore di domanda finale si articola in tre componenti principali:

- investimenti infrastrutturali: 321,2 milioni di euro, concentrati soprattutto in costruzioni e manifattura collegata;
- costi operativi dell'organizzazione: 473,9 milioni di euro, prevalentemente nei servizi avanzati e nel terziario;
- spesa dei visitatori: 357,8 milioni di euro, stimata su 568.525 spettatori unici, con forte incidenza su ospitalità, ristorazione e trasporti.

Dall'applicazione del modello emergono i seguenti risultati aggregati:

- produzione complessiva attivata: 2,85 miliardi di euro;
- valore aggiunto: 1,22 miliardi di euro;
- occupazione: 22.170 unità di lavoro equivalenti.

L'impatto fiscale complessivo è stimato in 304,2 milioni di euro, con una distribuzione fortemente concentrata sullo Stato (89 per cento), mentre Regione (9 per cento) e Comuni (2 per cento) beneficiano in misura più contenuta.

Dal punto di vista territoriale e immobiliare, ci si attende che i processi di valorizzazione immobiliare anticipata nelle aree oggetto di intervento strategico, come il Villaggio Olimpico, possano avere ricadute anche sui quartieri limitrofi. La trasformazione di tali effetti in una *legacy* urbana sostenibile e inclusiva dipenderà tuttavia dalla capacità delle istituzioni di governare gli impatti immobiliari e di redistribuire i benefici generati dall'evento.



In sintesi

- I grandi eventi rappresentano un caso particolare di intervento urbano, capace di attivare processi di rigenerazione e trasformazione territoriale in tempi accelerati.

- La letteratura economica e giuridica ha progressivamente superato una lettura esclusivamente promozionale degli eventi, interpretandoli come strumenti di governance urbana complessa.
- Gli eventi producono effetti significativi sui mercati immobiliari, spesso già nella fase di annuncio, influenzando valori fondiari, localizzazioni e dinamiche di investimento.
- Accanto ai benefici economici e di immagine, gli eventi possono generare effetti distributivi negativi, in particolare in termini di accessibilità abitativa e sostituzione sociale.
- Il caso delle Olimpiadi Invernali Milano-Cortina 2026 mostra come la trasformazione degli effetti economici di un evento in una legacy urbana sostenibile dipenda dalla capacità delle istituzioni di governare i processi immobiliari e redistribuire i benefici generati.

Conclusioni

La locuzione «rigenerazione urbana» ha in sé una valenza positiva e sembra evocare scenari ottimistici ed esiti necessariamente migliorativi dell'esistente. Ciò è in larga misura vero, ma non deve far trascurare, da un lato, il rischio che interventi spesso molto costosi e perciò difficilmente ripetibili nel breve periodo possano rivelarsi un'occasione mancata; e, dall'altro lato, che, per una sorta di eterogenesi dei fini, la rigenerazione di contesti degradati, se non correttamente ponderata e attuata, possa determinare nuove criticità, diverse da quelle originarie.

La prima criticità risiede nel rischio che tale legislazione vada essenzialmente nella direzione di incentivare sul piano economico e volumetrico il riutilizzo dei contesti già edificati e, tendenzialmente, abbandonati o dismessi, al di fuori di un'analisi più approfondita dei contesti sociali sottesi che hanno generato il bisogno di rigenerazione, e senza una visione organica e di più ampio respiro. Una rigenerazione urbana che si risolva nella sola semplificazione e incentivazione delle procedure autorizzatorie, per incoraggiare interventi edilizi altrimenti non convenienti sul piano economico,

rischierebbe di non raggiungere gli obiettivi più ambiziosi che si è posta¹. Che non sono soltanto, come si è detto, recuperare edifici dismessi senza consumare altro suolo, ma cogliere l'occasione per restituire all'urbanistica la sua funzione propria di governo del territorio dal punto di visto edilizio, ambientale, economico, sociale e culturale, così da favorire la riqualificazione del territorio da tutti i punti di vista.

Per quanto non sia affatto agevole delineare il quadro della città che sarà, specialmente in un'epoca di enorme accelerazione delle trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche, una conoscenza accurata dei contesti in cui si vuole intervenire, una definizione chiara degli obiettivi che ci si propone e un coinvolgimento ampio non solo degli operatori economici ma degli stessi cittadini e delle formazioni sociali che operano sul territorio nei processi rigenerativi possono aiutare a ridurre il rischio di interventi inutili o sbagliati.

La seconda criticità attiene al delicato tema delle competenze e della corretta definizione dei ruoli tra Stato, Regioni ed Enti locali. Come abbiamo visto sopra², gli obiettivi di rigenerazione favoriscono processi

¹ Cartei, G.F. (2020) La dimensione smart dello spazio urbano, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, p. 111.

² Boschetti, B. (2017) L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione*

regolatori a tendenza «centripeta», perché l'ampliamento degli obiettivi a temi ulteriori rispetto alla sola problematica urbanistica e edilizia coinvolge competenze legislative che interessano materie di potestà esclusiva statale o altre materie di potestà concorrente: dalla tutela dell'ambiente alla disciplina della proprietà, inclusa l'espropriazione; dai profili fiscali alla enunciazione di nuovi principi fondamentali del governo del territorio; dalle politiche di inclusione sociale al reperimento e stanziamento delle risorse necessarie per sostenere economicamente i programmi di rigenerazione urbana. Il rischio implicito di tali tendenze centripete è quello di imporre dall'alto regole rigide e vincolanti, che potrebbero mal adattarsi ai singoli contesti urbani; mentre, al contrario, la rigenerazione è un processo che deve partire dal basso, dalla ricognizione puntuale dei singoli territori e delle singole realtà e dalla predisposizione di misure ad hoc, pur se attinte da un paniere comune e generale predisposto dal legislatore nazionale e da quelli regionali.

In terzo luogo, tra strumenti di semplificazione, deroghe a un numero indeterminato di parametri, incentivi volumetrici, usi temporanei, incremento dell'indifferenza funzionale, la linea di fondo percorsa dal legislatore sembra sempre più quella di una sostanziale *deregulation* dei contesti già edificati, di una densifi-

di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città, Bologna, pp. 165-190.

cazione incentivata del tessuto urbano consolidato, di cui forse non si sono messi bene in conto anche gli effetti potenzialmente negativi e il rischio di una sostanziale eterogenesi dei fini, specialmente sul piano del recupero del degrado sociale. Non va dimenticato, infatti, che la gestione degli indici volumetrici e degli altri parametri edilizi e la regolamentazione delle destinazioni funzionali risponde a un'esigenza di vivibilità e di ordinata convivenza tra attività diverse e non sempre facilmente compatibili, la cui rinuncia può avere effetti sociali ma anche economici non ben ponderati.

In quarto luogo, è innegabile che intervenire su contesti già urbanizzati, e di regola degradati, secondo la vocazione propria della rigenerazione, implica procedure estremamente complesse, che si misurano con un regime vincolistico diffuso, per quanti sforzi di semplificazione amministrativa siano stati compiuti negli ultimi anni, e con la difficoltà di trovare strumenti efficaci ed equi di collaborazione organica tra pubblico e privato. L'esperienza legislativa ha dato vita a modelli variegati – dalle società di trasformazione urbana ai piani integrati di intervento – ma che spesso hanno fallito negli obiettivi perseguiti proprio perché essi richiedono una visione di lungo periodo, una direzione salda e una forza economica e amministrativa che raramente il nostro ordinamento mette a disposizione degli operatori pubblici e privati (Ferrari, 2017; 2020).

Tutto questo a riprova del fatto che la rigenerazione urbana non rappresenta necessariamente una sorta

di «isola felice», ove ci attendono *ipso facto* scenari idilliaci di ritrovata pace sociale e di ambienti vivibili, ma si può correre il rischio di vanificarne l'efficacia o, addirittura, di ottenere effetti opposti a quelli voluti, se non si agisce con consapevolezza e con gli strumenti culturali e conoscitivi idonei.

Chi siamo

Il Sustainability Reporting Benchmarking Lab (SRB Lab) nasce all'interno della Milano Next Generation Alliance, l'iniziativa con cui quattro atenei milanesi – Università Bocconi, Università degli Studi di Milano Bicocca, Politecnico di Milano e Università degli Studi di Milano Statale – partecipano al programma MUSA (Multilayered Urban Sustainability Action), finanziato dal fondo Next Generation EU attraverso il PNRR.

All'interno di MUSA, lo *Spoke 4 – Impatto economico e finanza sostenibile* sviluppa progetti dedicati alla misurazione, valutazione e gestione della sostenibilità aziendale. In questo contesto, l'iniziativa *Sustainability and Impact-weighted Accounting Measurement* ha dato origine al Sustainability Reporting Benchmarking Lab, con l'obiettivo di rafforzare la capacità delle imprese – in particolare le PMI – di misurare, rendicontare e utilizzare le proprie performance ESG.

Per saperne di più

Il percorso di sostenibilità richiede tempo, scelte progressive e la capacità di imparare lungo il cammino.

Per accompagnare le imprese in questa transizione, SRB Lab mette a disposizione risorse, video, casi e strumenti utili a orientarsi e a trasformare la rendicontazione in una leva strategica.

Chi desidera approfondire, restare aggiornato o capire come avviare il proprio percorso di sostenibilità può trovare nel sito di SRB Lab un riferimento affidabile e concreto. La sostenibilità è un viaggio: farlo con le giuste risorse rende la strada più chiara.

Visita il nostro sito:



<https://srblab.unibocconi.it/>

