

Il partenariato pubblico e privato nei casi di rigenerazione urbana

di Federico Giuseppe Russo¹

1. Premessa:

La rigenerazione urbana è entrata pienamente quale argomento di dibattito nei mondi del diritto e dell'architettura.

Spesso associata a concetti effimeri quali *Smart City*, *Co-City* o *Eco-City*, la rigenerazione rappresenta il volto nuovo delle politiche delle città, assurgendo a strumento per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del consumo del suolo, così come propugnato dal Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) per la concessione di consistenti incentivi economici.²

Nondimeno, la rigenerazione assume ancora oggi contorni incerti, tanto nella sua nozione quanto nei mezzi giuridici idonei a darne attuazione.

Sicché, con una sezione (A) la presente Relazione si prefigge il compito di fare chiarezza sul concetto di rigenerazione urbana e sulla sua collocazione sistematica nella teoria del diritto amministrativo.

La successiva sezione (B), poi, approfondirà il Partenariato Pubblico Privato (PPP), ritenuto oramai strumento giuridico imprescindibile per le politiche di rigenerazione urbana, anche mediante esempi tratti dalla prassi amministrativa e giudiziaria.

La sezione (C) fornirà, infine, alcuni spunti di riflessione conclusivi sull'idoneità dei modelli di PPP di raggiungere gli obiettivi prefissati dalle politiche di rigenerazione, analizzando in particolare le potenzialità evolutive del PPP di tipo contrattuale alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, nonché i rischi di conflitti di competenza tra poteri dello Stato in rapporto ai singoli interventi rigenerativi.

Sezione A: Sulla funzione amministrativa di rigenerazione urbana

1. La nozione di rigenerazione urbana

Nella letteratura scientifica la nozione di "rigenerazione urbana" o "urban regeneration" non ha ancora assunto una piena condivisione.

¹ Relazione svolta al seminario sul tema " *Il diritto della città e le novità in materia edilizia*", organizzato a Napoli dall'Ufficio studi della G.A. il 27 e 28 marzo 2025.

² Le misure del PNRR per la rigenerazione sono le seguenti:

- M5C2I2.1 | Interventi di rigenerazione urbana, rivolta ai comuni con una popolazione di almeno 15.000 abitanti, investimento ridotto a 1,9 mld dopo la revisione del PNRR intervenuta a luglio 2024;

- la M5C2I2.2 | Piani Urbani Integrati (PUI), rivolta alle 14 Città metropolitane, con una dotazione finanziaria, successivamente ridotta a 0,9 mld;

- la M5C2I2.3 | Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare (PINQUA) destinata a Regioni, Città metropolitane e comuni con una popolazione di almeno 60.000 abitanti, con una Dotazione finanziaria PNRR di 2,4 mld di euro totali;

- ad integrazione delle risorse dei Piani Integrati Urbani (PUI), l'investimento 2.2b - Piani urbani integrati - Fondo di fondi della BEI mette a disposizione un fondo di 0,27 miliardi di euro.

Stigmatizzata come una nozione “indeterminata”, la rigenerazione urbana è persino stata sovrapposta a concetti, tipici della branca del diritto dell’edilizia, di “recupero”, “riuso” o “riqualificazione” di un singolo o di un gruppo di edifici.³

Eppure, anche alla luce della evoluzione ordinamentale di settore, l’urban regeneration sta emergendo quale nozione autonoma nell’ambito della materia costituzionale del “governo del territorio”, in quanto diretta a perseguire un complesso di obiettivi pubblici che spaziano dal recupero dell’esistente e del suolo su cui insiste, alla tutela ambientale, fino a giungere allo sviluppo sostenibile e all’integrazione sociale e culturale delle comunità urbane.⁴

In questo senso, nell’ordinamento nazionale, la definizione di rigenerazione urbana appare sempre più corrispondente a quella invalsa nella legislazione inglese secondo cui l’urban regeneration rappresenta una “*trasformazione che deve essere in grado di far respirare nuova vita e nuova vitalità alla comunità, all’industria e all’area, includendo i bisogni economici, sociali e ambientali*” (ODPM 2001).⁵

Una nozione, dunque, come evidenziato da attenta dottrina,⁶ “multidisciplinare” e “polisemica” o, ancora più chiaramente, “trasversale”, atteso che trova il suo *quid* nel coordinamento degli interessi pubblici e privati che gravitano sul territorio.⁷

Da tale “trasversalità” discendono distinte implicazioni sul piano dogmatico cui corre prestare attenzione.

In primo luogo, la rigenerazione urbana non sembra potersi ridurre a una mera estrinsecazione della materia “urbanistica”, almeno nel suo significato “classico” di gestione, assetto e incremento del territorio urbano. Questa, invece, rappresenta una gemmazione evoluta della materia del “governo del territorio”⁸, essendo il “territorio” il terminale naturale di diversi interessi pubblici (afferenti al sociale,

³ R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in Riv. Giur. dell’Edilizia, 5, 2014; G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 2020.

⁴ Ex multis, R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in Riv. Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente, 2, 2022; F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa*, in *Federalismi*, 2024.

⁵ In questo senso occorre ricordare anche l’espressione della dottrina francese di “diritto alla città” di H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, 2014, Verona, Ombre Corte. La Legge della Regione Puglia n. 21 del 2008, per esempio, prevede all’art. 1 che “*1. La Regione Puglia con la presente legge promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati. 2. I principali ambiti d’intervento sono i contesti urbani periferici e marginali interessati da carenza di attrezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, ivi compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione; le aree dismesse, parzialmente utilizzate e degradate.*”

⁶ A. Giusti, *Che cos’è la rigenerazione urbana*, in *Riprendiamoci la città – Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione urbana* (a cura di P. Urbani), 2023, IFEL. Ma, si ricorda anche A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuovo*, 2018, Napoli, Editoriale Scientifica.

⁷ Sul concetto di “trasversalità” delle materie si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 272/2004 secondo cui una materia trasversale consiste in “*una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un’estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, “trasversale” (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi - alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni - connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese*”.

⁸ F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione della città?*, in Riv. Giur. dell’Edilizia, 2, 2018.

all'ambiente, all'energia, alla mobilità, alla cultura, ecc..) che contribuiscono alla coesione economica e sociale di una comunità.

In secondo luogo, la riduzione del consumo del suolo e l'ecosostenibilità non dovrebbero rappresentare le uniche finalità della rigenerazione.⁹

Occorre, invero, ricordare che, a detta di autorevole opinione, le politiche pubbliche in analisi sarebbero connotate da una relazione all'interno della quale il contenimento del consumo del suolo rappresenterebbe il fine da perseguire, mentre la rigenerazione lo strumento innovativo e sostenibile per il suo perseguimento.¹⁰

Sennonché, nel bilanciamento degli interessi pubblici, l'Amministrazione potrebbe privilegiare interventi di rigenerazione miranti al soddisfacimento dei bisogni economici e sociali delle comunità, piuttosto che soltanto quelli ambientali e della sostenibilità.

Senza contare il fatto che il contenimento del consumo del suolo assume esso stesso, in realtà, una valenza "trasversale", essendo idoneo a incidere anche su altre materie quali, per citarne alcuni esempi, l'urbanistica,¹¹ le infrastrutture, la mobilità, il commercio e l'agricoltura.

Infine, la rigenerazione non può ritenersi ad appannaggio delle sole città. Configurandosi come estrinsecazione del governo del territorio, questa deve includere anche le realtà sociali di piccole dimensioni, il più delle volte immerse nelle aree interne, ossia i borghi.

Al pari delle periferie e delle aree degradate delle città, i borghi richiedono azioni amministrative di rigenerazione urbana, soprattutto nel contesto attuale di politiche – nazionali ed euro-unitarie - dirette al recupero delle aree interne e al rilancio economico-sociale delle relative comunità.¹²

⁹ G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra n. 3*; P. Stella Richter (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell'AIDU, 2015, Milano, Giuffrè Editore; A. Travi, *Verso le leggi urbanistiche di IV generazione, Conclusioni*, in: P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Studi dal XXI Convegno nazionale di Varese, 2019, Giuffrè. Sul tema del suolo si ricorda anche lo scritto di P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi*, 2020 e G.A. Primerano, *Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana*, 2022, Napoli, Editoriale Scientifica.

¹⁰ G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra n. 3*. In termini analoghi G.A. Primerano, *Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra n. 9*.

¹¹ Urbanistica nella sua accezione più olistica, così come individuata dal Consiglio di Stato nella nota sentenza n. 2710 del 2012 e poi divenuta ius receptum secondo cui "l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio" (così, Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, §. 6). Sino al punto di ritenere legittima la scelta pianificatoria della c.d. "opzione zero" a seguito della quale lo strumento urbanistico non consente più, de futuro, l'ulteriore consumo di suolo" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2023, n. 765; id., 30 ottobre 2024, n. 8670; 14 settembre 2023, n. 8325; 19 luglio 2023, n. 7070; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 28 dicembre 2020, n. 2613; id., sez. II, 17 aprile 2019, n. 868).

¹² B.G. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urbanistica e Appalti*, 4, 2022. Sul diritto ai borghi si ricorda

2. La rigenerazione urbana quale “funzione” amministrativa

Chiariti nei termini sopra esposti i confini della nozione, occorre ora soffermarsi sulla collocazione della rigenerazione urbana nell’ambito della teoria del diritto amministrativo.

La rigenerazione urbana, invero, sembra identificarsi in una nuova funzione amministrativa.¹³

Una funzione che si concretizza in attività positive, le azioni, le quali prevedono “*quale modalità ordinaria di realizzazione, il coinvolgimento fattivo dei privati, sia come cittadini che in questo modo esercitano il proprio diritto di partecipazione alle scelte riguardanti la gestione del territorio locale, sia come operatori economici (proprietari singoli o associati, imprese private, società partecipate e concessionari pubblici) che finanziano in tutto o in parte le opere strumentali al riuso e alla valorizzazione dei beni e spazi urbani*”.¹⁴

L’impostazione funzionalistica della rigenerazione urbana¹⁵ presuppone, invero, l’attribuzione dalla “legge” alla P.A. di un complesso di poteri, strumenti e risorse per il perseguimento e la cura in concreto dell’interesse pubblico.

Difatti, secondo la teoretica della funzionalizzazione del potere amministrativo, per il riconoscimento di una “funzione” si richiede che la legge (nazionale e/o regionale) sia in grado di individuare: a) la materia; b) il fine o i fini del potere; c) i destinatari del potere; d) i detentori del potere (con annessa organizzazione); e) le attribuzioni; f) le regole di definizione degli assetti di interesse; g) le risorse.¹⁶

Senonché, nell’attuale contesto ordinamentale, la rigenerazione urbana non ha ancora assunto una completa e compiuta strutturazione su tutto il territorio nazionale.

A differenza del coevo settore dell’urbanistica, questa non è stata oggetto di una disciplina generale di rango statale, che fissi - e conseguentemente chiarisca - i principi informatori della funzione e le linee di indirizzo.

Di converso, la rigenerazione urbana o è stata meramente “evocata” dal legislatore nazionale per l’introduzione di specifici strumenti di programmazione e pianificazione - anche in deroga agli strumenti

gli scritti di G.P. Cirillo, *Il diritto al borgo come una delle declinazioni del diritto alla bellezza e come luogo “dell’altrove”*, in www.giustiziaamministrativa.it, 29 marzo 2023.

¹³ Ex multis A. Giusti, *Che cos’è la rigenerazione urbana, ut supra* n. 6; G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra* n. 3; E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?* In F. Di Lascio – F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, 2017, Bologna, il Mulino; G.A. Primerano, *Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra* n. 9; F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 1, 2020; F. Ciarlariello, *Macro-rigenerazione urbana: tra partecipazione dei privati e discrezionalità amministrativa, ut supra* n. 4;

¹⁴ G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra* n. 3.

¹⁵ In parte avversata da P. Carpentieri, *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”, ut supra* n. 9.

¹⁶ In questi termini G.A. Primerano, *Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra* n. 9, che richiama S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, 2000, Milano, Giuffrè Editore; ma anche, G. Napolitano, *Le funzioni in Istituzioni di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), IV Ed., 2012, Milano, Giuffrè Editore.

urbanistici tipici¹⁷ e di speciali capacità edificatorie¹⁸, ovvero ancora è stata propriamente disciplinata da soltanto alcune regioni italiane.¹⁹

¹⁷ Es. P.R.U.S.S.T. (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), i PII (programmi integrato d'intervento), ecc...

¹⁸ Es. art. 5, commi 9 e ss. del d.l. 70/2011 secondo cui " 9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di 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, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.
10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica [l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#) anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel [codice dei beni culturali e del paesaggio](#), di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)".

¹⁹ Si può parlare di normazione a macchia di leopardo. Nello specifico, normative dettagliate regionali di urban regeneration si identificano nelle seguenti leggi:

a) [I. r. Calabria, n. 24/2022](#) del 7 luglio 2022, in cui si definisce la rigenerazione urbana e territoriale come " lo strumento finalizzato a promuovere il governo sostenibile del territorio, a contenere il consumo del suolo, al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità non solo urbana, edilizia-architettonica ma anche territoriale, paesaggistica e ambientale, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, per favorire la promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, per il perseguimento della coesione sociale, della tutela dell'ambiente e del paesaggio e della salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo";

b) [I. r. Veneto, n. 19/2021](#) recante "[Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo –Veneto cantiere veloce](#)";

c) [I. r. Marche, n. 14/2021](#) recante " [Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22](#)";

d) [I. r. Lombardia, n. 18/2019](#) recante " [Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 \(Legge per il governo del territorio\) e ad altre leggi regionali](#)" (v., anche Corte cost., sent. n. [202/2021](#)). Per la Regione, con rigenerazione urbana s'intende quell'insieme di interventi "[...] urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano" (art. 2, comma 1, lett. a);

e) [I. r. Liguria, n. 23/2018](#) recante " [Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo](#)" (v. anche le [Linee di indirizzo](#) elaborate dalla Giunta di cui all'art. 14 della l. r. 23/2018);

f) [I. r. Piemonte, n. 16/2018](#) recante " [Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana](#)";

g) [I. r. Emilia-Romagna, n. 24/2017](#) recante " [Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio](#)", in particolare si v. il Capo II "Promozione del riuso e della rigenerazione urbana";

Si riscontra, quindi, a livello normativo un fenomeno di “polverizzazione” della funzione amministrativa di rigenerazione urbana, che, come si avrà modo di far emergere nel prosieguo della trattazione, conduce “a cascata” a molteplici interrogativi sulla ammissibilità nonché sull’idoneità degli strumenti di volta in volta identificati dalla P.A. per l’implementazione delle relative politiche.

Volendo, comunque, procedere a una ricostruzione *in abstracto*, anche sulla scorta di alcune esperienze normative regionali, la funzione amministrativa di rigenerazione urbana si può identificare nei seguenti elementi di massima:

- a) una copertura legislativa almeno di rango regionale, in coerenza con l’art. 117, comma 2 della Costituzione sulla materia del governo del territorio;
- b) il Comune quale soggetto preposto alla funzione in forza dell’art. 118 della Costituzione (salvo possibilità di interventi in capo alla Città metropolitana, Regione e Stato in applicazione del principio di sussidiarietà verticale);
- c) le finalità tipiche della rigenerazione, ossia la rivitalizzazione economica, sociale e ambientale di un’area urbana di una città o di un borgo;
- d) l’attribuzione di strumenti pubblicistici, segnatamente definibili in strumenti pianificatori e programmatori con diversa graduazione della partecipazione del privato (es. i Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana - P.I.R.U. - della l.r. Puglia n. 21 del 2008);
- e) l’attribuzione, altresì, di strumenti “consensuali” e “contrattuali”, consistenti in appalti e strumenti di partenariato pubblico privato (PPP);
- f) le risorse, provenienti dai bilanci ordinari degli enti comunali, fondi regionali, nazionali ed euro-unitari (es. quelli previsti dal PNRR)²⁰, oltre che il finanziamento diretto dei privati per mezzo dei PPP di tipo prevalentemente “contrattuale”.

Nella delineazione della funzione in analisi appare, inoltre, opportuno richiamare la distinzione, di formazione dottrinarica, tra “macrorigenerazione” e “microrigenerazione”²¹, stante i suoi indubbi riflessi sui profili delle attribuzioni e delle relative risorse.

h) [l. r. Lazio n. 7/2017](#) recante “*Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*”, che chiarisce come attraverso gli interventi di rigenerazione urbana si perseguano obiettivi dichiaratamente non limitati alla città, indicando anche “[...] di migliorare la qualità della vita dei cittadini, [...] comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività” (art. 1, comma 1, lett. a);

i) [l. r. Toscana, n. 65/2014](#) recante “*Norme per il Governo del territorio*”, in particolare il Capo III “*Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate*”.

l) [l. r. Puglia, n. 21/2008](#) recante “*Norme per la rigenerazione urbana*”.

Si veda per gli opportuni approfondimenti il contributo di Y. Guerra, *La rigenerazione urbana nel prisma della produzione normativa regionale*, in www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-ordinarie/4269-osf-2-2022-regioni-1, 2, 2022, nonché il contributo del Servizio Studi della Camera dei deputati, intitolato “*Le politiche di rigenerazione urbana*”, in collaborazione con l’Istituto CRESME, n. 32, 2022.

²⁰ Come chiarito da IFEL, le risorse previste dal PNRR per le opere di rigenerazione urbana consistono in ben 9, 8 miliardi di euro, cui si aggiungono 1,9 di fondi accessori nazionali per un totale complessivo di ben 11, 7 miliardi di euro.

²¹R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in P. Stella Richter (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio: La generazione di piani senza espansione*, 2016, Milano, Giuffrè Editore, condivisa dai successivi studi specialistici come G. Gardini, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione*

La macrorigenerazione (o rigenerazione dall'alto) consiste in attività di programmazione e pianificazione "strategica", di natura "complessa", tese a fornire "organicità" e "unitarietà" a una serie di operazioni attuative di rigenerazione urbana.²² L'intervento del privato si inserisce, quindi, o nei luoghi della partecipazione procedimentale per l'elaborazione dei provvedimenti di pianificazione o, ancora, per mezzo degli strumenti attuativi di PPP consensuale o contrattuale eventualmente attivati dalla P.A..

La microrigenerazione (rigenerazione dal basso), invece, si identifica in iniziative da parte della cittadinanza (comitati, associazioni, ecc...), volte alla realizzazione di interventi di riqualificazione di specifici spazi urbani o di aree comuni, nonché alla cura e alla gestione degli stessi, attraverso la stipulazione di patti di collaborazione con il Comune.²³ In questo caso la rigenerazione è limitata a puntuali aree del territorio urbano e corre sulle gambe del partenariato sociale, in cui la cittadinanza diventa soggetto promotore e attuatore di programmi, anche slegati dal contesto pianificatorio, in coerenza di un modello di "amministrazione condivisa" dei beni comuni.²⁴

3. La centralità degli strumenti di PPP nella funzione rigenerativa

Il suddetto quadro ricostruttivo mette in luce due principali connotazioni della funzione amministrativa di rigenerazione urbana, ossia la "pluralità" degli strumenti di attuazione e la loro intrinseca "poliedricità".

Pluralità e poliedricità che sono il precipitato della citata polverizzazione normativa della funzione, potendo variare in concreto i singoli strumenti a seconda della legislazione regionale di riferimento (sempre che sussista).²⁵

Ciò nonostante, il Partenariato Pubblico Privato, nelle sue molteplici estrinsecazioni, rappresenta uno strumento costante nelle politiche rigenerative, a tal punto da potersi considerare un "fondamentale" della funzione amministrativa.²⁶

E questo in ragione di tre convergenti profili:

- a) la peculiare onerosità degli interventi di rigenerazione urbana, i quali, alla luce delle attuali ristrettezze della finanza pubblica, non potrebbero essere integralmente sostenute dal decisore pubblico;
- b) il possibile effetto leva in ordine alla partecipazione dei capitali privati, soprattutto di fronte a progetti di rigenerazione altamente finanziabili e redditizi;
- c) la scarsità della risorsa "suolo", che rende ancora più appetibili per il mercato i progetti di rigenerazione.²⁷

urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra n. 3; G.A. Primerano, Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra n. 9; A. Giusti, Che cos'è la rigenerazione urbana, ut supra n. 6.

²² R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica, ut supra n. 4.*

²³ G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana, ut supra n. 3; G.A. Primerano, Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra n. 9.*

²⁴ Modello che la stessa dottrina riconduce alla sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4 della Costituzione.

²⁵ Es. la legislazione pugliese e lombarda predilige, con forme diverse, il momento programmatico su cui si innestano le proposte rigenerative dei privati e degli altri enti.

²⁶ Si parla, a tal fine, di "polimorfismo" del PPP. E. Campagnano, *Le nuove forme del partenariato Pubblico-Privato. Servizi Pubblici e Infrastrutture*, in *Temi dell'Impresa e della Pubblica Amministrazione* (a cura di G. Alpa e G.M. Esposito), 2020, Milano, Cedam-Wolter Kluwer Italia.

²⁷ G. Avanzini, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2022.

Da qui la necessità di investigare, nella prossima sezione, alcuni significativi esempi di PPP in urban regeneration, così come emergenti dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza più recente.

Sezione B: Casi di PPP in urban regeneration

1. Essenza e classificazione del PPP

La funzione amministrativa di rigenerazione urbana prevede, dunque, l'impiego del Partenariato Pubblico Privato.

Ma anche detto Partenariato sconta di un certo grado di indeterminatezza. Questo non rappresenta uno strumento giuridico "unitario", bensì un fascio di istituti giuridici caratterizzati da elementi comuni.²⁸

Non a caso, il Legislatore nazionale, nel tentativo di trovare una definizione "omnicomprensiva", con l'articolo 174 del Codice dei Contratti Pubblici ha optato per una rappresentazione meramente "fenomenologica" del PPP, qualificandolo "operazione economica" in cui concorrono congiuntamente le seguenti quattro caratteristiche:

- a) una collaborazione "contrattuale" di lungo periodo tra la P.A. e uno o più operatori economici privati per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione dell'interesse pubblico che viene sostenuta in misura significativa da risorse provenienti dalla parte privata;
- c) una ripartizione dei compiti tra le parti, tale per cui al privato spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre al pubblico quello di definire gli obiettivi e verificarne l'attuazione;
- d) una ripartizione dei rischi tra le parti, con la precisazione che il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione di servizi è allocato in capo al privato.²⁹

Nonostante ciò, seguendo l'esempio della disciplina euro-unitaria, nel medesimo articolo 174 il Legislatore del Codice dei Contratti Pubblici propone una classificazione dei fenomeni di PPP, distinguendoli in particolare tra:

- "PPP di tipo contrattuale", in cui l'operazione economica si traduce nella stipulazione di un contratto "tipico", in quanto disciplinato dalle disposizioni del Codice (concessione, leasing, contratto di disponibilità, global service, ecc...), ovvero "atipico" (ma che deve essere contraddistinto dal possesso dei suddetti quattro elementi identificativi);
- "PPP di tipo istituzionale", ove la partnership pubblico privata è veicolata dalla costituzione di una società "mista" ex D.lgs. n. 175/2016 il cui oggetto sociale è la realizzazione delle opere e dei servizi a favore del pubblico.

Senonché, nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana, la prassi amministrativa ha stimolato il polimorfismo del PPP, dando luogo a operazioni di partnership estremamente eterogenee e non

²⁸ C. Contessa-A. Lalli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 2021, Piacenza, La Tribuna; M.P. Chiti, *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, a cura di G.F. Cartei e M. Ricchi, 2015, Napoli, Editoriale Scientifica.

²⁹ Si ricorda che il rischio operativo è al suo interno strutturato nelle forme del rischio di costruzione, rischio di domanda e rischio di disponibilità.

pienamente riconducibili alla citata dicotomia codicistica “PPP di tipo contrattuale/PPP di tipo istituzionale”.

A tal fine, il presente contributo propone la seguente alternativa classificazione delle forme di PPP nell’ambito dell’urban regeneration:

- PPP di tipo istituzionale;
- PPP di tipo convenzionale;
- PPP di tipo contrattuale;
- PPP di tipo sociale.

Per ognuna di queste tipologie si forniranno uno o più esempi concreti, anche disaminati dalla giurisprudenza amministrativa.

2. Il PPP di tipo istituzionale

Il PPP di tipo istituzionale prevede la creazione di una società a partecipazione pubblica e privata (cd. società mista) per il perseguimento di specifiche finalità pubblicistiche.

Nell’ambito delle politiche rigenerative, con l’art. 120 del D.lgs. n. 267/2000 il Legislatore nazionale, mutuando da analoghe esperienze francesi (*società d’économie mixte – SEM*) e britanniche (*urban regeneration company – URC*), ha introdotto l’istituto giuridico della “società di trasformazione urbana” (la cd. STU).³⁰

La STU, invero, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, si configura come una società di capitali di diritto comune di cui l’ente pubblico detiene una partecipazione che può essere totalitaria, di maggioranza o di minoranza (cfr. T.A.R. per la Puglia – Bari, Sezioni Unite, 6 marzo 2023, n. 425). In tutti i casi “*l’impresa si presenta formalmente come impresa societaria privata e soggiace alla relativa disciplina, in quanto i tratti pubblicistici si fermano a livello di enti di gestione, senza concernere le strutture operative attraverso le quali agiscono. Sono sottoposti al diritto comune non solo i rapporti esterni di impresa, ma anche i rapporti di organizzazione. La disciplina è quella dettata in generale dal Codice civile in materia di società e impresa e quella specifica relativa al tipo prescelto*” (cfr. T.A.R. per la Puglia - Bari, Sezioni Unite, sent. n. 425/2023 cit., che richiama Cons. Stato, sez. V, 18 settembre 2003, n. 5361 e T.A.R. per la Toscana, sez. II, 14 ottobre 2005, n. 4677).

In occasione di un’operazione di rigenerazione urbana, con la sentenza n. 4875 del 28 giugno 2021 la sezione Quarta del Consiglio di Stato ha ribadito che la STU si identifica in “*uno strumento per l’esercizio indiretto, da parte dell’ente locale, di quelli che sarebbero i suoi normali poteri di pianificazione di gestione del territorio*”; ciò grazie all’ampiezza della formula “*trasformazione urbana*”, capace di includere anche interventi di rigenerazione che possono essere rivolti a interi insediamenti urbani, anche di notevoli dimensioni, ma sempre nel rispetto degli “*strumenti urbanistici vigenti*”.

Nonostante le potenzialità dell’istituto nel prevedere una collaborazione strategica *ab origine* tra privato e pubblico nella scelta e nella elaborazione delle azioni di rigenerazione sui beni comunali, nella prassi le STU non hanno sortito il successo sperato.

³⁰ Segnatamente, l’art. 120, comma 1 del D.lgs. n. 267/2000 prevede che “*Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*”. In dettaglio, E. Campagnano, *Le nuove forme del partenariato Pubblico-Privato. Servizi Pubblici e Infrastrutture, ut supra* n. 26.

In molti casi le attività della STU non hanno raggiunto il compito istituzionale affidatole, per difficoltà gestionale, per contingenze di mercato, nonché in ragione delle difficoltà economiche degli enti locali fondatori.

Si possono, a tal fine, in via esemplificativa, annoverare le seguenti esperienze:

- la società “Porta a Mare” s.p.a. per le aree degradate di Livorno, che ha visto di recente la rinuncia alla quota sociale del Comune di Livorno;
- la società Bagnolifutura s.p.a. di Napoli, costituita per l’avvio del progetto di rigenerazione dell’ex zona industriale di Bagnoli nel 2002 e fallita nel 2013;
- la società Area Stazione s.p.a. di Parma, istituita dal Comune di Parma per l’implementazione di progetti rigenerativi della zona ferroviaria a nord della città e oggi in liquidazione;
- la società Makò s.p.a. di Pordenone per la rigenerazione delle aree industriali della città friulana, anche essa però in liquidazione.

Esempio, invece, di rigenerazione riuscita è rappresentato dal “Reggiane Parco Innovazione” di Reggio Emilia, un progetto di rigenerazione urbana delle aree delle Officine Meccaniche Reggiane, in corso di realizzazione da parte della STU Reggiane s.p.a., società partecipata dal Comune di Reggio Emilia e Iren Rinnovabili s.r.l., diretto a fornire spazi e servizi altamente qualificati, sia direttamente che attraverso la sua rete e la comunità, alle imprese e alle start-up.³¹

3. PPP di tipo convenzionale

Modello di successo di PPP in urban regeneration è rinvenibile nel “PPP di tipo convenzionale”, che si realizza per mezzo dell’istituto giuridico dell’“accordo” con la Pubblica Amministrazione.³²

Espressione “tipica” della materia del governo del territorio, l’accordo rappresenta uno strumento particolarmente duttile per la definizione dell’assetto degli interessi tra il pubblico e i privati (proprietari, finanziatori, ecc..).³³ L’accordo, infatti, può essere stipulato “a monte” o “a valle” di un progetto di rigenerazione,³⁴ cioè a seconda degli spazi lasciati dalla disciplina di settore all’autonomia dell’Ente esponenziale (in primis il Comune), nonché della volontà dell’Ente medesimo di intraprendere un percorso di collaborazione con i privati o nella fase di ideazione del programma o, ancora, a programma già predisposto.³⁵

³¹ Elenco tratto dallo studio di G.M. Di Giuda, V. Villa, A.C. Devito, *Modelli di Partenariato Pubblico Privato per la gestione del processo di infrastrutturazione e riqualificazione urbana*, in *Riv. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l’architettura – Construction Management*, 2, 2015. Ipotesi ancora attive di STU si annoverano la società Agro Invest s.p.a. per il recupero delle aree di Angri (e dintorni) e la Reggiane s.p.a., partecipata dal Comune di Reggio Emilia e da Iren Rinnovabili srl che si occupa della riqualificazione dell’area delle Officine Meccaniche Reggiane (<https://parcoinnovazione.it/>).

³² Sull’accordo si ricorda l’art. 11 della l. n. 241/1990, a tenore del quale “*l’amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo*” (comma 1).

³³ P. Urbani, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. dell’Edilizia*, 4, 2005; M. De Donno, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. Giur. Pausania.it*, 10, 2010.

³⁴ A. Foritto, *L’Amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2017, Torino, Giappichelli Editore.

³⁵ Esempi di accordo “a valle” si possono menzionare le convenzioni urbanistiche di lottizzazione, i piani integrati e, ancora, i programmi integrati di rigenerazione urbana (P.I.R.U.) di cui alla l.r. Puglia n. 21/2008. Sui P.I.R.U. si ricorda la recente sentenza del T.A.R. per la Puglia, Bari, sez. III, 8 febbraio 2023, n. 272. Per i modelli di

Ebbene, l'analisi della casistica restituisce un panorama in cui l'accordo "provvedimentale" tra privati e P.A. è stato particolare apprezzato per l'attuazione di grandi progetti rigenerativi. In particolare, la forma dell'accordo "a monte" incentiva maggiormente la partecipazione dei privati (soprattutto investitori).

Caso sintomatico di PPP di stampo convenzionale riguarda il complesso progetto di rigenerazione urbana relativo alle aree ferroviarie dismesse e in dismissione site nel Comune di Milano, denominate "Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo".

Nello specifico, nel 2005 e nel 2007 il Comune di Milano, la Regione Lombardia, la società Ferrovia dello Stato s.p.a. e altri gruppi proprietari degli immobili siti nelle aree di riferimento (es. il gruppo COIMA, gestore del Fondo Immobiliare Olimpia in zona Farini) hanno optato per il percorso rigenerativo "convenzionale a monte" attraverso la stipulazione di specifici accordi di programma finalizzati alla trasformazione urbanistica e alla valorizzazione immobiliare delle aree ferroviarie dismesse ai sensi degli artt. 34 del D.lgs. n. 267/2000 e 6 della l.r. Lombardia n. 2/2003.³⁶

Il contenuto degli accordi, oltre a impegnare le parti al conseguimento delle necessarie autorizzazioni e varianti urbanistiche, ha previsto anche l'instaurazione di un organo collegiale, la Conferenza dei Rappresentanti, preposta a recepire e a validare le proposte di modifica ai progetti di recupero, provenienti non solo dalle parti firmatarie, ma anche dai proprietari degli immobili interessati per mezzo dei relativi Consigli di zona.

Gli accordi sono stati, invero, oggetto di scrutinio da parte della Giustizia Amministrativa, sia di I grado che di Appello³⁷, a seguito della proposizione di due specifici ricorsi demolitori, promossi da gruppi di residenti e proprietari e dall'Associazione Italia Nostra Onlus.

Nel respingere entrambe le impugnative, in particolare, con le sentenze nn. 2500 e 2501 del 26 novembre 2019, il T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, ha fatto chiarezza sulle capacità dello strumento convenzionale dell'accordo di programma ex art. 34 del D.lgs. n. 267/2000 per la realizzazione di iniziative di urban regeneration.³⁸

collaborazione nell'ordinamento nazionale si richiama il recente contributo di M. Clarich, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. Diritto Amministrativo*, 3, 2024.

³⁶ L'art. 6 della l.r. Lombardia n. 12/2005 prevede che "1. Sono strumenti della pianificazione comunale: a) il piano di governo del territorio; b) i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale".

³⁷ Si riferisce alle sentenze del T.A.R. per la Lombardia, Milano, sez. II, nn. 2500 e 2501 del 26 novembre 2019, confermate dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 17 ottobre 2022, n. 8821.

³⁸ L'art. 34 precisa, a tal fine, che "1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza di cui al comma 3 ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti dell'intesa di cui

Segnatamente il Giudice meneghino, aderendo a una interpretazione sostanzialista del dato normativo, ha rimarcato che:

- a) l'articolo 34 non impedisce affatto che nella predisposizione e stipulazione dell'accordo di programma vi possano partecipare soggetti privati, ma richiede soltanto che si tratti di interventi preordinati alla tutela di un interesse pubblico e coinvolgenti la competenza di più amministrazioni statali, locali, regionali ovvero di altri enti pubblici;
- b) la partecipazione dei privati all'accordo deve ritenersi ammissibile sulla scorta di diverse ragioni, tutte finalizzate a rendere lo strumento convenzionale, oltre che duttile, anche efficace;
- c) la partecipazione dei privati non può essere esclusa *a priori* nell'esercizio di attività pubblicistica, ciò in ragione dell'art. 11 della l. n. 241/1990;
- d) l'applicazione in senso riduttivo dell'accordo creerebbe problematiche nei casi in cui debbano essere coinvolti anche soggetti privati a parziale o totale controllo pubblico, magari costituiti per attuare accordi di partenariato pubblico privato;
- e) la legittimazione della partecipazione dei privati trova, peraltro, nel caso di specie giustificazione nella circostanza che i privati sono proprietari di aree direttamente coinvolte nell'accordo di programma.³⁹

all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo i permessi di costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorchè l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto."

³⁹ Si riporta il seguente passaggio motivazionale della sentenza del T.A.R. per la Lombardia n. 2501 del 26 novembre 2019: "*L'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli Enti locali) nel definire e disciplinare gli accordi di programma non impedisce affatto che vi partecipino soggetti privati, ma richiede soltanto che si tratti di interventi preordinati alla tutela di un interesse pubblico e coinvolgenti la competenza di più Amministrazioni statali, locali o regionali, o di altri soggetti pubblici.*

La partecipazione dei privati ad un accordo di programma, fermo restando il necessario e doveroso perseguimento dell'interesse pubblico, certamente sussistente nella vicenda de qua, deve ritenersi ammissibile sulla scorta di diverse ragioni, tutte finalizzate a rendere lo strumento convenzionale, oltre che duttile, anche efficace (Consiglio di Stato, IV, 29 luglio 2008, n. 3757; T.A.R. Piemonte, II, 16 maggio 2018, n. 604). In primo luogo, la partecipazione del privato non può essere esclusa a priori nell'esercizio di attività di carattere pubblicistico o di natura autoritativa, visto che l'art. 11 della legge n. 241 del 1990, consentendo alla singola amministrazione di stipulare accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti, non può non applicarsi anche laddove si è al cospetto di una pluralità di amministrazioni coinvolte (cfr. Cass. civ., SSUU., 7 gennaio 2016, n. 64). L'applicazione in senso riduttivo dell'art. 34 citato, ossia la previsione di una riserva di partecipazione all'accordo soltanto alle Amministrazioni pubbliche, creerebbe delle problematiche nei casi in cui debbono essere coinvolti anche soggetti privati a parziale o totale controllo pubblico, magari costituiti appositamente per attuare accordi di partenariato pubblico-privato. Gli accordi di programma sarebbero altresì impediti nei casi in cui per la loro attuazione fosse necessario l'intervento

Come dimostra il caso sopra esposto, il modello di PPP di tipo convenzionale trova espressione nella sua "duttibilità", carattere che, nelle politiche di rigenerazione urbana, appare idoneo ad attrarre la partecipazione dei privati nelle fasi ideative e programmatiche.

4. PPP di tipo contrattuale

Il PPP di tipo contrattuale rappresenta, senza dubbio, il modello giuridico più diffuso per l'implementazione di programmi di rigenerazione.

In linea di massima, l'Amministrazione comunale, una volta individuate le linee di indirizzo strategico del territorio urbano di competenza attraverso i provvedimenti di pianificazione e di programmazione,⁴⁰ ricerca - direttamente con gli Avvisi pubblici esplorativi o indirettamente per mezzo dell'iniziativa privata - operatori economici capaci di sostenere i costi per la realizzazione delle opere rigenerative già programmate, in cambio della gestione delle stesse per un tempo ottimale e/o il riconoscimento di altre utilità.

Il contratto di PPP, tipico o atipico che sia, definisce, dunque, le misure concrete di attuazione delle azioni di rigenerazione, in un contesto in cui però lo spazio per la codecisione è assente o particolarmente limitato dalle scelte strategiche già imposte dalla P.A..⁴¹

Ora, tra i tipi di PPP di tipo contrattuale disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, la concessione rappresenta la forma più invalsa nei casi di urban regeneration, ciò in ragione della sua capacità adattiva tanto per le modalità per l'individuazione del partner (in corporate financing e in project financing) quanto per la modulazione del contenuto contrattuale. Sotto il profilo contenutistico, in particolare, la concessione è idonea ad adattare il regolamento contrattuale di modo tale da accogliere modalità innovative di gestione delle aree urbane rigenerate.⁴²

I progetti di rigenerazione del Porto Vecchio di Trieste e dell'area Expo 2015 di Milano rappresentano, a tal proposito, inequivocabili esempi di tale capacità di adattamento.

Guardando al primo dei due casi, il Consorzio istituito fra il Comune di Trieste, la Regione Friuli V.G. e l'Autorità Portuale di Trieste ha avviato il processo per la realizzazione del progetto di rigenerazione

del privato che, come nel caso de quo, è titolare di una posizione o di diritti che sono un presupposto di fattibilità dell'accordo. Infine, la pretermissione del privato dall'accordo, seppure fosse superabile ricorrendo a strumenti di tipo ablatorio o similari, renderebbe impossibile la previsione di oneri contrattuali a suo carico, con la conseguente assenza di garanzie in favore degli enti pubblici coinvolti: si pensi agli obblighi di bonifica di un sito inquinato e alle opere di urbanizzazione poste a carico dei privati coinvolti nell'attuazione di programmi di rilievo pubblicistico (come è successo nella specie, essendosi il privato impegnato a corrispondere un contributo straordinario aggiuntivo rispetto all'importo degli oneri e dello standard dovuto, pari a un milione di euro, e si è impegnato in attività di bonifica).

Nemmeno appaiono violati il procedimento di approvazione dell'Accordo e lo schema tipico del medesimo, visto che la norma di riferimento non pone affatto un rigido ordine di presupposizione tra il raggiungimento dell'accordo e l'adozione degli atti di variante urbanistica, trattandosi, per l'appunto, di uno strumento duttile e adattabile alla specifica situazione da affrontare. Del resto, la presenza di soggetti privati che impiegano proprie risorse al fine di attuare l'accordo giustifica lo schema seguito nella fattispecie de qua, essendo necessario garantire a tali ultimi soggetti la vincolatività delle obbligazioni assunte, che solo la contestuale approvazione della disciplina urbanistica può assicurare".

⁴⁰ Dai programmi di recupero statale come i P.R.U.S.S.T. (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio) alla programmazione triennale delle opere pubbliche.

⁴¹ Vedi R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, ut supra n. 21; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, ut supra n. 3; G. Avanzini, *La rigenerazione urbana a guida privata*, ut supra n. 27.

⁴² La disciplina del contratto di concessione è oggi contenuta dagli artt. 176 a 195, con l'inclusione del project financing.

dell'area del Porto Vecchio di Trieste – denominato progetto “Porto Vivo” – (di circa 6ha e 200.000 mq di SL).

In tal caso, il Consorzio ha optato per la formula della concessione, prevedendo nel relativo regolamento contrattuale che il partner privato, a fronte dello sfruttamento di aree a forte vocazione commerciale e turistica, esegua anche opere a vantaggio della società triestina.

Nello specifico, la parte pubblica prevede di ottenere dalle aree di proprietà comunali e demaniali la realizzazione di opere pubbliche, quali un centro sportivo e benessere, un centro balneare, le marine e gli impianti tecnologici centrali, opere di social housing, studentato; mentre la parte privata l'acquisto di 19 edifici di proprietà comunale per insediarvi funzioni di carattere residenziale, terziario, commerciale, oltre a centri di studi e ricerca, incubatori culturali, attività didattiche universitarie e parcheggi, nonché la concessione di ulteriori 8 edifici e la sub-concessione dei moli e delle banchine.

Le peculiarità del progetto di rigenerazione in analisi, affidato all'operatore economico COSTIM dopo procedura evidenziale, oltre alla grandezza dell'area di intervento e alla filosofia del mixed-use, risiede nel collegamento “funzionale” con l'ulteriore progetto, sempre in PPP, per la costruzione e la successiva gestione in concessione di una cabinovia leggera cittadina “Trieste-Portovecchio-Bovedo e Bovedo-Opicina”, così da collegare la nuova area rigenerata al centro cittadino fino alla sommità del Carso istriano.

Nonostante la realizzazione della cabinovia (prima finanziata dal PNRR) abbia subito molteplici interruzioni a seguito di impugnative dinanzi al T.A.R. per il Friuli V.G.,⁴³ rimane, comunque, d'interesse notare il collegamento “funzionale” dei due progetti di PPP contrattuali, entrambi preposti alla completa rigenerazione sociale ed economica del Porto Vecchio austriaco, anche sotto il profilo della mobilità.⁴⁴

Parimenti sintomatica della duttilità dello strumento concessorio è il progetto di rigenerazione urbana per l'area Expo 2015 dei Comuni di Milano e Rho, denominato progetto “MIND” – Milano Innovation District.⁴⁵

Segnatamente, il progetto MIND ha visto la combinazione di strumenti di diritto pubblico e di PPP attraverso una complessa sequenza di fasi, così riassumibili:

- la stipulazione nel 2008 dell'Accordo di programma per la definizione degli interventi edilizi necessari per la realizzazione dell'Expo 2015;
- la contestuale costituzione della società a partecipazione pubblica totalitaria “Arexpo” s.p.a., i cui scopi sociali consistono nell'acquisizione delle aree destinate all'Esibizione e la programmazione e controllo della successiva fase di valorizzazione e riqualificazione dell'area, con la creazione sul sito di un parco scientifico e tecnologico;
- la modifica dello statuto della società Arexpo nel 2018, abilitandola a stipulare accordi per lo sviluppo di ambiti di rigenerazione ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 6 del D.lgs. n. 50/2016 e 23 della l.r. Lombardia n. 12/2005,⁴⁶ nonché a realizzare interventi di

⁴³ Si richiamano, a tal fine, le sentenze del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 29 maggio 2024, nn. 199 e 200, nonché 2 gennaio 2025, nn. 2 e 3.

⁴⁴ Sul caso del Porto Vecchio si rimanda al rapporto delle esperienze di PPP in rigenerazione urbana redatto da IFEL, *Città rigenerative*, in www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11782-citta-rigenerative, 2024.

⁴⁵ Sul progetto di rigenerazione multi-attoriale MIND, C. Iaione, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 6, 2023.

⁴⁶ L'art. 5, comma 6 del D.lgs. n. 50/2016 stabiliva che “6. *Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti*

rigenerazione urbana di cui all'art. 23 bis della l. r. Lombardia n. 12/2005 in qualità di centrale di committenza;⁴⁷

- la conclusione da parte di Arexpo nel 2020 delle attività prodromiche alle azioni di rigenerazione urbana con l'approvazione da parte delle Amministrazioni preposte del Programma Integrato di Intervento (PII) e con il rilascio del Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR);
- sempre nel 2020, a seguito di procedura di evidenza pubblica, l'individuazione da Arexpo del partner privato Lendlease s.r.l. attraverso la stipulazione di un complesso contratto di appalto e concessione, il cui "core business" è l'acquisizione da parte del privato concessionario del diritto di proprietà superficiale sulle aree per un periodo di 99 anni a fronte del riconoscimento di un canone a favore di Arexpo.

La peculiarità della concessione in analisi risiede nella sinergia tra Arexpo e Lendlease nell'individuazione e attrazione di ulteriori operatori economici nel progetto rigenerativo. Una sorta di PPP "a piattaforma", in cui i privati si interfacciano con entrambi i partner per lo sviluppo di progetti dediti all'innovazione scientifica e tecnologica da realizzare nell'area.

a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione". L'art. 23 della l. r. Lombardia n. 12/2005 prevede che " 1. La Giunta regionale assicura agli enti locali, che intendono avvalersene, idonea collaborazione tecnica e a tal fine individua la struttura operativa preposta e le modalità di svolgimento del servizio in modo da garantire agli enti locali un riferimento unico. 2. La Giunta regionale promuove, inoltre, corsi di formazione al fine di assicurare le necessarie professionalità per la predisposizione degli atti di programmazione e pianificazione di cui alla presente legge. 3. La Giunta regionale, di concerto con le province e i comuni, promuove iniziative per la divulgazione dei contenuti, delle procedure e degli strumenti previsti dalla legge".

⁴⁷ L'art. 23 bis della l.r. Lombardia n. 12/2005 stabilisce, invece, in tema di cooperazione per lo sviluppo di ambito di rigenerazione, che " 1. La Regione, gli enti di cui all'allegato A1 della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2007), i comuni e le altre amministrazioni pubbliche di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché le società a controllo pubblico di cui all'[articolo 2, comma 1, lettera m\), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che siano amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'[articolo 3, comma 1, lettera a\), del d.lgs. 50/2016](#), possono concludere appositi accordi, ai sensi dell'[articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#) (Codice dei contratti pubblici), per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana sul territorio lombardo, in relazione alle aree e agli immobili di cui sono titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali, nonché in relazione alle aree e agli immobili dagli stessi apportati, conferiti o trasferiti in fondi immobiliari gestiti dalle società a controllo pubblico di cui al presente articolo nel rispetto della disciplina statale di riferimento per tali fondi, con società partecipate dalla Regione operanti nel settore e con specifica esperienza nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana, con possibilità, per le stesse società, di operare anche mediante gli strumenti di partenariato pubblico-privato, ove ricorrano le condizioni previste dalla normativa di riferimento in materia di affidamenti. Con deliberazione della Giunta regionale sono stabiliti i criteri per la scelta, da parte dei soggetti di cui al precedente periodo, delle aree, degli immobili e delle tipologie di intervento funzionali allo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana ai fini dell'eventuale conclusione di accordi con società partecipate dalla Regione ai sensi del presente comma, nel rispetto della normativa di riferimento in materia di affidamenti, in caso di finanziamenti regionali a favore delle stesse società, finalizzati a incentivare lo sviluppo dei progetti di rigenerazione urbana oggetto di accordo ai sensi dell'[articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#). E' fatta salva l'applicazione di quanto previsto, in tema di aiuti di Stato, all'articolo 12, comma 4, della legge regionale recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali".

Con la formula MIND, quindi, la concessione dà vita a un ecosistema di ulteriori imprese che investono sul territorio oggetto di rigenerazione, i cui punti di forza si identificano: a) nella costituzione di una società pubblica – Arexpo – che guida, sovrintende e garantisce la realizzazione del progetto; b) nella scelta di un operatore privato “aggregatore” – Lendlease-; c) nella previsione di un regolamento contrattuale duttile e incentrato sulla migliore implementazione della proprietà superficaria, ciò attraverso la mediazione del Master Plan e del Business Plan; d) nella costituzione di una piattaforma ricettizia di investitori pubblici e privati.⁴⁸

Tirando le fila del discorso, gli esempi del Porto Vecchio di Trieste e del progetto MIND di Milano disvelano la capacità adattiva del PPP di tipo contrattuale per i progetti di rigenerazione urbana, soprattutto in contesti capaci di attrarre stakeholders nazionali e internazionali in ragione della intrinseca vocazione economica dell’area o ancora del progetto “ideativo” alla base.

5. PPP di tipo sociale

La funzione di rigenerazione urbana, infine, è stata più volte accostata al fenomeno del Partenariato sociale per il tramite della categoria della “microrigenerazione”. Trattasi, in particolare, di forme di collaborazione tra la cittadinanza attiva e il Comune per la gestione di beni comuni, demaniali e spazi urbani, che vengono regolate da un patto di collaborazione o da un accordo di cittadinanza stipulato tra l’Ente locale e la comunità (organizzata intorno a un’associazione, un comitato, un ente del terzo settore o altri soggetti civici).

Detti patti di collaborazione traggono origine dalle previsioni del Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Bologna del 2014⁴⁹ e stanno ricevendo una capillare diffusione nel contesto nazionale, stante la loro capacità di introdurre forme di amministrazione condivisa su singoli spazi del tessuto urbano.⁵⁰

Sussiste, invero, nel panorama dottrinario un acceso dibattito sulla natura giuridica di tali patti.

Sebbene appare chiara –almeno - la loro natura di atti amministrativi apparentemente non autoritativi, i patti danno adito a eterogenee ricostruzioni giuridiche, quale atti politici, PPP di tipo contrattuale

⁴⁸ Secondo le indicazioni di Arexpo, le fasi dell’attuazione sono le seguenti:

Fase 1): un appalto di servizi avente ad oggetto le attività di advisory tecnica, economica e finanziaria, a supporto di Arexpo S.p.A. per l’ideazione ed elaborazione del Masterplan relativamente alla “Rigenerazione Urbana” dell’intera Area ex Expo Milano 2015 (circa 1.000.000 mq), nonché per l’ideazione ed elaborazione del Piano economico e finanziario (Business Plan) dello sviluppo complessivo dell’intera Area ex Expo Milano 2015;

Fase 2): una concessione per la gestione degli spazi con costituzione di un diritto di superficie, per una durata massima di 99 (novantanove) anni, avente ad oggetto l’Area ex Expo Milano 2015, per la parte non riservata ad Arexpo S.p.A., per una estensione tale da attribuire una SLP (Superficie Lorda di Pavimento) di n. 250.000 mq; ad esito dell’affidamento, Arexpo S.p.A. si riserva di estendere tale SLP sino ad un massimo di n. 480.000 mq.

La gara verrà aggiudicata a favore dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’art. 95 del D.lgs. n. 50/2016. Termine di presentazione delle Domande di partecipazione: entro le ore 12:00 del 28 febbraio 2017.

Si deve ricordare che il progetto MIND a Lendlease è stata oggetto di scrutinio da parte del T.A.R. per la Lombardia, Sezione II, nella sentenza n. 95 del 9 gennaio 2023 con riguardo alla definizione del contributo di costruzione per il padiglione “D”, nonché nella sentenza n. 2538 del 16 novembre 2021 per quanto riguarda l’approvazione del PII da parte del Comune di Milano.

⁴⁹ Recentemente riformato dal Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale del 1° gennaio 2023.

⁵⁰ Esempio di diffusione è la previsione dell’istituto, oltre che nelle grandi città quali Genova, Roma e Milano, anche nei centri di medie e piccole dimensioni come il Comune di Bagheria (PA), come attestato dalla sentenza del T.A.R. per la Sicilia, Palermo, sez. I, 25 marzo 2024, n. 1062 relativo al caso della mancata stipulazione di un patto di collaborazione per l’instaurazione di una sharing zone nella villa urbana “Villa Vittime della Mafia”.

atipico, contratti di diritto comune, fino alla negazione dell'appartenenza stessa dei patti al mondo del diritto positivo.⁵¹

Ciò nonostante, qualsiasi sia la loro natura, non si potrebbe nascondere la circostanza per cui, per mezzo della loro stipulazione, si origina una forma di amministrazione condivisa dei beni comuni e di alcuni servizi tra Comune e cittadinanza, in osservanza della previsione dell'art. 118, comma 4 della Costituzione secondo cui “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*” (il cd. principio di sussidiarietà orizzontale).

In questo contesto, la forma più sofisticata di amministrazione condivisa è rappresentata dagli accordi di cittadinanza, previsti dal Comune di Reggio Emilia con il Regolamento dei Laboratori e degli Accordi di cittadinanza del 21 dicembre 2015.

Questi, invero, possono assumere una duplice contenuto, a seconda che siano diretti alla cura della città, attraverso la fornitura di servizi e opere per la gestione delle risorse comuni e degli spazi urbani, ovvero alla cura della comunità, attraverso la prestazione di servizi alle persone.⁵²

Sezione C: Le prospettive di sviluppo dei PPP nei casi di urban regeneration

Dalla suddetta ricognizione dei modelli di PPP si possono trarre alcune conclusive riflessioni (anche per una prospettiva *de iure condendo*).

1. L'idoneità allo scopo rigenerativo delle singole forme di PPP

In primis le forme di PPP di tipo convenzionale e di tipo istituzionale rappresenterebbero le forme più idonee a rispondere alle sfide poste dai progetti di rigenerazione urbana di grandi dimensioni. In tali casi la scelta pubblica strategica è formulata con la condivisione del settore privato, o per mezzo dei meccanismi della compagine societaria o ancora con la stipulazione di un accordo, così da elidere (o almeno attenuare) il rischio della mancata rispondenza e appetibilità del progetto di rigenerazione al mercato.

Parimenti, il PPP di tipo contrattuale potrebbe assurgere a veicolo di progetti di grande rigenerazione, sempre nella misura in cui: a) la scelta strategica imposta dall'Amministrazione sia capace di cogliere le aspettative degli investitori; b) l'area si presenti di per sé attrattiva per le sue caratteristiche morfologiche, di posizione e di collegamento; c) il regolamento contrattuale sia improntato alla massima duttilità, così da permettere l'ingresso di soluzioni gestorie innovative.

Tali elementi sono, infatti, tutti presenti, seppur con accezioni e proporzioni diverse, nei casi sopra esposti dei progetti del Porto Vecchio di Trieste e di MIND a Milano, dove la chiara visione strategica delle Amministrazioni preposte ha trovato nuove sinergie con le richieste del mercato, o per mezzo di un collegamento funzionale tra vari progetti di PPP (Porto Vecchio e cabinovia) ovvero attraverso la

⁵¹ R. Dipace, *La rigenerazione urbana a guida pubblica, ut supra* n. 4; M.V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos – Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, 3, 2017; F. Cusano, *La rigenerazione urbana dal basso, tra teoria e prassi*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 5, 2024; G.A. Primerano, *Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana, ut supra* n. 9, dove si riferisce di PPP di tipo contrattuale basato sull'esperienza del baratto amministrativo; E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018.

⁵² C. Iaione, *Partenariato e finanza di progetto di comunità, ut supra* n. 45.

previsione di un sistema “a piattaforma” per l’incontro e l’adesione di nuovi partner privati al progetto di rigenerazione.

2. Le potenzialità del PPP di tipo contrattuale alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici

In secondo luogo, le recenti modifiche apportate dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici potrebbero attribuire, in particolare, al PPP di tipo contrattuale una maggiore duttilità, soprattutto sul profilo del contenuto del regolamento contrattuale.

In questo contesto si possono indicare le seguenti novità:

- la liberalizzazione del concetto di “operatore economico”, contenuta nell’Allegato I1, art. 1, lett. I) del Codice, qualificato quale “*qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire al mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetti della procedura di evidenza pubblica*”;

- la diffusione del project financing, non inteso più quale forma contrattuale di PPP autonoma, bensì quale modalità tipica per la stipulazione di un contratto di concessione;

- la remunerazione mediante “diversa utilità”, che può ben consistere nel riconoscimento in capo al privato di capacità edificatoria in cambio di operazioni di rigenerazione urbana su aree con scarsa appetibilità economica (almeno iniziale);

- la conferma del diritto di prelazione ex art. 193 del Codice non solo per il promotore, ma anche per il proponente del progetto di rigenerazione, sempre che il suo progetto sia andato a gara;⁵³

- la previsione della valutazione preliminare di costi/benefici (e non più quella di costi/ricavi), ai fini del giudizio di convenienza e fattibilità dell’operazione di PPP;

- l’eliminazione del limite massimo alla contribuzione pubblica – prima del 49% del costo dell’investimento-, lasciando così alle parti un maggiore spazio di modulazione, anche in scala temporale, del rapporto tra contribuzione pubblica e quella privata; nonché la conseguente rimodulazione dell’allocazione del rischio operativo tra il privato e la P.A.;

- la deroga, infine, al vincolo della programmazione triennale delle opere pubbliche, in caso di modalità in project financing.⁵⁴

3. La questione del riparto di competenze e il ruolo del G.A.

Una terza e ultima riflessione attiene, infine, agli incerti confini del riparto di competenze negli interventi di rigenerazione. Come si è già riferito in precedenza, la funzione amministrativa di rigenerazione urbana condivide la stessa essenza di “trasversalità” della materia costituzionale cui appartiene, il governo del territorio.

Da qui il duplice rischio di conflittualità in punto di competenza tra le PPAA. con riferimento a uno specifico progetto di rigenerazione urbana:

⁵³ E sempre che la previsione passi indenne dalle forche caudine della rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea da parte del Consiglio di Stato con l’ordinanza della Sezione V del 25 novembre 2024, n. 9449.

⁵⁴ Per spunto riflessivi C. Iaione, *Partenariato e finanza di progetto di comunità, ut supra* n. 45. Baldi, *Partenariato pubblico-privato e concessioni*, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2023; M. Ricchi, *Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D.Lgs. n. 36/2023*, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2024.

- tanto verso “l'esterno”, ossia con riguardo a profili incidenti materie di competenza assoluta dello Stato, quali la tutela della concorrenza, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- quanto verso “l'interno”, ossia nei rapporti con la funzione coeva dell'urbanistica.

E', invero, esplicativa di siffatti rischi la recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 202 del 28 ottobre 2021, in cui la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 bis della l.r. Lombardia n. 12 del 2015 in tema di misure per l'incentivazione di interventi di rigenerazione urbana, ha precisato che:

- a) la funzione attinente alla pianificazione urbanistica non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché il potere dei Comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le Regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere e la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei Comuni;
- b) l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali; più specificamente, va escluso che il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti;
- c) laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto sulla necessità, sulla adeguatezza e sul corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale.⁵⁵

E' chiaro, quindi, che in tale contesto appare quanto mai necessaria la introduzione di una legislazione di principio di rango statale, che possa meglio discernere i confini interni ed esterni della funzione di rigenerazione urbana e prevedere, altresì, poteri di avocazione verso il livello più alto di competenza:

- qualora eventuali progetti rigenerativi, anche in PPP, implicino l'uso di fondi euro-unitari o internazionali che rischiano di non essere impegnati secondo le tempistiche prescritte;
- ovvero quando il progetto abbia un impatto ultraregionale o produca indubbie influenze nazionali (es. siti di centrali nucleari, altri siti per la produzione o la raffinazione di prodotti petroliferi, chimici, ecc...)⁵⁶

E nel vuoto della normativa nazionale diventa più rilevante e delicato il ruolo del G.A., il quale sarà chiamato a verificare nel singolo caso di rigenerazione eventualmente sottoposto all'attenzione non solo il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa da parte dell'Ente locale, ma soprattutto l'osservanza del principio di legalità in senso sostanziale e del riparto delle competenze tra PP.AA., ciò

⁵⁵ Analoga *ratio decidendi* emerge nelle sentenze nn. 286/1997, 160/2016, 179/2019 e 119/2020.

⁵⁶ Note critiche sono state espresse di recente da N. Durante, *La rigenerazione urbana, tra buoni propositi e scarsi risultati*, 2024, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul tema del rapporto con la Costituzione, vedasi anche il recente contributo di F. Sanchini, *Rigenerazione urbana e Costituzione*, in *Federalismi*, 2024.

al fine di garantire il rispetto dei confini delle attribuzioni tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'attuale sistema istituzionale del multilivello.⁵⁷

⁵⁷ Sul ruolo del sindacato del G.A. si rimanda a P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, *ut supra* n. 9 e G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come modello di pianificazione urbana*, *ut supra* n. 3.