amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Modelli giuridici comparati di planning law come permessa per lo studio della rigenerazione urbana. Osservazioni introduttive

di Luigi Ferrara

(Professore associato presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. Premessa. Le ragioni e l'oggetto dell'indagine. –. 2. Osservazioni conclusive.

Abstract

The aim of this paper is to observe some common themes in the evolution of the legal disciplines of urban regeneration in the United Kingdom, France, and Germany. The reasons for this investigation lie in the development of a research path that has highlighted some persistent traits of the Italian discipline. It thus seems useful, on the one hand, to briefly reconstruct the comparative disciplines of regeneration, and on the other to highlight whether, and to what extent, common themes emerge in the Italian experience..

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

1. Premessa. Le ragioni e l'oggetto dell'indagine.

Oggetto del presente contributo è l'osservazione di alcuni temi comuni nell'evoluzione delle discipline giuridiche della rigenerazione urbana nel Regno Unito, in Francia e in Germania. Le ragioni dell'indagine si collocano nello sviluppo di un percorso di ricerca, che ha messo in luce alcuni tratti persistenti della disciplina italiana[1]. Sembra così utile, da un lato, ricostruire brevemente le discipline comparate della rigenerazione, dall'altro evidenziare se, e in che misura, emergono temi comuni all'esperienza italiana[2]. Il primo tema di ricerca comparata è se la rigenerazione urbana nasca, come in Italia, con il proposito di superare i confini tradizionali delle discipline settoriali, integrando, innanzitutto, il diritto ambientale del consumo di suolo, la disciplina del *welfare*, quella dell'immigrazione e della sicurezza, il diritto delle nuove tecnologie nell'alveo del diritto dell'urbanistica e dell'edilizia, lo *urban planning law*.

Come è noto, a fronte dell'assenza di istituti specifici nel quadro della legge urbanistica del 1942, la disciplina settoriale si è progressivamente arricchita di strumenti di *recupero urbano*[3], di protezione dell'ambiente, del paesaggio e di *contrasto al consumo di suolo*[4], di *riqualificazione* e *riabilitazione urbana*[5], contemperando strumenti

---

[1] Sia consentito di rinviare a L. FERRARA, *Programmazione economica e pianificazione territoriale. Brevi riflessioni sulla rigenerazione urbana a partire dagli scritti di G. Abbamonte*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, p. 611; ID., *La frammentazione della disciplina della rigenerazione urbana, tra micro interventi di sussidiarietà orizzontale e grandi progetti nazionali*, in *Amministrativ@mente*, 1-2/2018; L. FERRARA, S. VILLANI, *Immigration Policies, Public Decision-making Processes and Urban Regeneration: The Italian Case*, in S. SACCHETTI, A. CHRISTOFOROU, M. MOSCA (a cura di), *Social Regeneration and Local Development: Cooperation, Social Economy and Public Participation*, London, 2018, p. 209-230.

[2] Sulle origini della rigenerazione urbana in Italia, cfr., *ex multis*, R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2/2, 2001, p. 33; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5/2, 2014, p. 237; ID., *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv.quad.dir.ambiente*, 2/2022, p. 27; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in L. FERRARA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. vol. II. La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, 2017, p. 299; ID., *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, in *Riv.quad.dir.ambiente*, 2/2022, p. 7; F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *GiustAmm.it*, 4, 2015; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017; F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, in *Riv.quad.dir.ambiente*, 2/2022, p. 88; V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, Napoli, 2017; G. M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, p. 6; M.G DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2018, p. 787; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 19/2019; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi.it*, 19/2019; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv.quad.dir.ambiente*, 2/2022, p. 43.

[3] Legge n. 457 del 1978 sui i piani di recupero, intesi alla programmazione degli interventi di trasformazione di aree già urbanizzate

[4] Le Leggi n. 431 del 1985, n. 349 del 1986 e n. 183 del 1989, che introducevano la previsione di misure di recupero urbano nei nuovi piani paesaggistici.

[5] I PRIA, previsti dalla Legge n. 166/2002.

ISSN 2036-7821

di *command-and-control* e strumenti di partenariato[6], sperimentando modelli di società strumentali per la trasformazione urbana[7] e di nuove fattispecie partenariali, come i *contratti di quartiere*[8].

È stato osservato che, progressivamente, la normativa testimonia il passaggio dal concetto di *recupero* dei singoli edifici al concetto di *riabilitazione*, che progressivamente si differenzia dalla *riqualificazione*, la quale appariva ancora legata «*al contesto delle preesistenze, mirando al solo miglioramento della qualità delle funzioni, senza pretendere di entrare nella varietà d'uso della struttura e delle infrastrutture urbane*». Così, la riabilitazione edilizia e urbana non ha più al centro la «modificazione dello spazio fisico», ma il «diritto della cittadinanza a usufruire di spazi funzionali e adeguati». La riabilitazione, quindi, consente di contemplare una nozione di degrado economico e sociale più ampia, e le nozioni di rigenerazione e riabilitazione urbana si emancipano da quelle di recupero e riqualificazione. Quindi, i nuovi strumenti normativi che contemplano la rigenerazione urbana si propongono un'area di intervento che dall'urbanistica si allarga allo sviluppo socio-economico, il contrasto del declino produttivo, la coesione territoriale e l'inclusione sociale[9]. Una prima linea di indagine, quindi si concentrerà sul riscontro comparato dell'emersione di questa prospettiva peculiare della rigenerazione urbana nelle tradizionali discipline nazionali dello *urban planning law*.

In tal senso, queste nuove istanze di rigenerazione come pianificazione strategica meglio sono compendiate più di recente nella legislazione regionale in materia, in cui sovente ai Comuni viene richiesta la definizione di strumenti regolamentari locali di disciplina delle forme di partecipazione e di trasparenza, nonché l'utilizzo, come strumento operativo, di accordi di collaborazione, modellati più sul prototipo

---

[6] Le Leggi n. 179 del 1992 e n. 493 del 1993, che introdussero gli istituti dei programmi integrati di intervento, i programmi di recupero urbano (art. 3) i programmi di riqualificazione urbana (art. 2) e, successivamente, il DM n. 1169 del 1998, che rinnovò ancora la disciplina introducendo i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), uno strumento di riqualificazione urbana sovracomunale a regia e finanziamenti statali. Come è stato sottolineato, «*Nel corso degli anni si sono succedute le nozioni di recupero, restauro, riqualificazione, riabilitazione che hanno testimoniato una evoluzione nel modo di intendere il risanamento urbanistico delle città e di pari passo si sono sviluppati innovativi strumenti giuridici per realizzare tale generale obiettivo*». Così DIPACE, *op.cit.*, p. 240.

[7] La Legge n. 127 del 1997, che introdusse le società di trasformazione urbana (STU, ora previste nell'art. 120 del TUEL), quali modelli di società in house locali, con poteri di intervento nella rigenerazione urbana (tra cui, il conferimento nel patrimonio di suoli, l'acquisto di suoli, le procedure espropriative, esclusi i poteri di variazione degli strumenti urbanistici), il cui capitale era aperto agli investimenti privati e che potevano essere assoggettate ad una disciplina mista, tra cui le ordinarie procedure fallimentari.

[8] Previsti dai decreti n. 1071 e 1072 del 1994.

[9] Come è stato osservato, «*il concetto di recupero/riabilitazione si amplia, acquisendo sempre più contenuti complessi, fino a divenire un modo per pianificare il territorio e sfocia nel concetto di rigenerazione intesa non solo come ricostruzione di una efficienza e una funzionalità perdute ma anche come ripristino dell'integrità strutturale e fisiologica della città e del territorio*», DIPACE, *op.cit.*, p. 241. Più di recente, cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino, Bologna, 2017.

generale degli accordi amministrativi che sugli strumenti di urbanistica consensuale, di lottizzazione, di partenariato, di perequazione, etc. previsti dalla legislazione urbanistica[10].

Per altro verso, deve essere registrata e sottolineata l'autonoma iniziativa dei Comuni in tal senso, che si inquadra nel più generale tema dell'adozione da parte delle autonomie locali di nuovi regolamenti per la gestione dei *commons* e per gli interventi di rigenerazione urbana, che contemplano spesso, a partire del prototipo, il regolamento del Comune di Bologna del 2014, forme specifiche di *patti di collaborazione* con i cittadini, per l'affidamento di beni del patrimonio urbano e per gli interventi di rigenerazione urbana[11]. Una seconda linea di indagine comparata si può quindi individuare nella concorrenza di fonti nazionali, regionali e locali in materia e nell'intreccio tra livelli di governo.

Il coordinamento con le discipline di settore si è palesato problematico soprattutto con riferimento alla disciplina ambientale e quella di tutela del patrimonio storico-artistico, ed in particolare le discipline nazionali sul consumo di suolo e sulla bonifica dei siti inquinati, a partire dal D.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, si è palesato un problematico coordinamento con le fattispecie di accentramento della bonifica dei siti inquinati di "interesse strategico" nazionale, in cui solo dal 2013 la rigenerazione è stata introdotta nella riqualificazione dei siti industriali inquinati di "interesse strategico", con i *Progetti di ristrutturazione e riqualificazione industriale* (PRRI), (articolo 252bis, D.lgs. n. 152 del 2006). Queste fattispecie, anche nelle evoluzioni normative successive, hanno iniziato a contemplare l'affidamento della gestione della bonifica e della rigenerazione a società *in house* ministeriali. La dottrina ha già avuto modo di sottolineare come i nuovi strumenti di bonifica e rigenerazione a regia nazionale possano entrare in conflitto con gli altri strumenti di pianificazione della rigenerazione urbana locale e come, in ogni caso, la disciplina speciale delle bonifiche dei siti di interesse nazionale possa ulteriormente contribuire alla frammentazione della pianificazione della rigenerazione urbana[12]. Inoltre, resta un dato problematico,

[10] La legislazione regionale finisce così per compendiare diverse fattispecie di *programmi integrati* comunali di recupero urbano, riqualificazione, risanamento socio-economico, *et similia.* Cfr. ancora DIPACE, *op.cit.*, p. 237, che richiama le Leggi regionali Puglia n. 21 del 1 agosto 2008; Piemonte n. 20 del 14 luglio 2009; Umbria n. 12 del 21 giugno 2013.

[11] Proprio la necessità di distinguere i regimi giuridici relativi alla rigenerazione di beni e di spazi ha portato ad una certa *differenziazione* delle soluzioni nei singoli Comuni, che suscitano spesso ancora perplessità, soprattutto in ordine ai procedimenti di affidamento e ai requisiti di qualificazione degli affidatari, gli oneri di trasparenza e di effettiva apertura alla partecipazione. Su questi strumenti, cfr. F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, entrambi in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 65 e p. 209.

[12] Cfr., in tal senso, M. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5/2, 2015, p. 251. La complessità del coordinamento di queste discipline di settore è ben evidente nelle riforme legislative e nella giurisprudenza (giurisprudenza della Corte costituzionale, dei tribunali ordinari penali e fallimentari, dei tribunali amministrativi), che hanno riguardato l'avvio della bonifica e dei processi di

da un lato, se interventi ambientali nei siti di interesse strategico siano in grado di fornire tutti gli standard di trasparenza e partecipazione pubblica richiesti dalla disciplina ambientale internazionale, innanzitutto la Convenzione di Aarhus[13], se la pianificazione specifica e la gestione delle misure di rigenerazione del sito possano eludere il limite minimo per l'applicazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale[14]. Una terza linea di indagine si può quindi rintracciare nella ricerca comparati di questi profili della frammentazione della disciplina, soprattutto nei grandi progetti accentrati a regia nazionale, confliggendo interessi strategici nazionali e i modelli ampiamente partecipativi della disciplina ambientale europea[15].

A proposito di frammentazione, un ulteriore terreno di indagine può essere rintracciato laddove, nei paesi oggetto di indagine, abbia trovato ormai cittadinanza una accezione della rigenerazione urbana come perseguimento, oltre che di obiettivi di recupero ambientale e urbano e di sviluppo economico, anche di obiettivi di coesione e inclusione sociale, oltre i consolidati ambiti della perequazione urbanistica, e quindi come si intreccino gli strumenti normativi di rigenerazione con le discipline delle politiche e dei servizi sociali e sanitari, dell'integrazione delle marginalità e dei migranti.

L'indagine comparata dovrà sottoporre a verifica la nota affermazione che proprio la disciplina della rigenerazione urbana evidenzi l'emersione, soprattutto nell'ordinamento francese, di un nuovo «diritto della città», che superi i modelli tradizionali di *urban planning law*. Insomma, occorre indagare in prospettiva comparata se la disciplina della rigenerazione urbana sia improntata o meno, nelle diverse esperienze nazionali, ad una coerente *governance* multilivello di quei processi macro e micro che la compongono, riconducendo a sistema le discipline di settore in materia di tutela ambientale, gestione delle crisi e riconversione industriale, pianificazione urbana e governance territoriale, reti infrastrutturali, riorganizzazione

---

rigenerazione urbana nel quartiere di Bagnoli, nella città di Napoli, su cui sia consentito di rinviare a FERRARA, *La frammentazione della disciplina*, cit.

[13] Sul modello partecipativo della Convenzione di Aarhus nelle discipline della rigenerazione urbana, cfr., di recente, D. GRANARA, *Diritto dell'ambiente e interessi diffusi: tra partecipazione e giustiziabilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 4/2024, p. 1229; M. LEE, *The Aarhus Convention 1998 and the Environment Act 2021: Eroding Public Participation*, in *Modern Law Review*, 86, 2023, p.756; M. CALABRÒ, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2023, p. 501.

[14] Si può ricordare che la CGUE, nella sentenza *Deutsche Umwelthilfe eV/Bundesrepublik Deutschland* (causa C-515/11, 2013), abbia sottolineato che la libertà del legislatore nell'adozione di specifiche misure legislative (nel caso in esame, si trattava di una legge-provvedimento) che implementassero procedimenti ambientali per circostanze speciali dovesse comunque essere temperata, nel senso di non poter limitare l'ambito di applicazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Cfr., sul portato della sentenza, V. TINTO, *Legge provvedimento e strumenti di tutela derivanti dal diritto del'Unione Europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1, 2013, p. 287.

[15] Si può muovere, in tal senso, da molte prospettive. Ad esempio, la disciplina delle semplificazioni delle valutazioni ambientali nelle discipline speciali nazionali dei grandi interventi di rigenerazione post PNRR. Cfr. A. MIRABILE, *La partecipazione "semplificata" del pubblico alle procedure di VIA e di VAS*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/2021, 1, p. 948.

dei servizi pubblici locali, sistemi di assistenza economica e sociale (protezione e inclusione sociale, istruzione e formazione). Gli approcci alla rigenerazione urbana che mirano ad una riconsiderazione unitaria del «diritto della città» mettono in luce la necessità sia di una coerente organizzazione sussidiaria dei poteri pubblici (nazionali, regionali e locali), improntata a leale collaborazione, sia efficaci modelli di partecipazione degli *stakeholders* (cittadini e associazioni, stranieri residenti, imprese) nel processo decisionale e nell'organizzazione di servizi pubblici in partenariato[16]. Anche qui, potranno essere osservati modelli di partenariato e collaborazione funzionalmente differenti, laddove prevalgano soluzioni partenariali maggiormente orientate al mercato e agli investimenti produttivi - con gli obiettivi di rigenerazione che finiscono per non allontanarsi molto dal profilo funzionale degli istituti di perequazione urbanistica - ovvero siano promosse soluzioni partenariali con soggetti *charitable* e *no profit*. L'indagine comparata potrà mettere in luce la maggiore o minore efficacia delle differenti soluzioni nazionali. Infine, come si è visto, la legislazione speciale ammette spesso il ruolo sussidiario del governo nazionale basato sull'interesse nazionale strategico. In molti casi, noti alle cronache, come quelli di Bagnoli e Taranto, «leggi-provvedimento» nazionali forniscono lo strumentario di procedimenti amministrativi speciali nazionali. Un ultimo tema di indagine comparata può quindi essere rintracciato nell'ampiezza del ricorso a questi strumenti speciali e derogatori di rigenerazione attraverso leggi-provvedimento o singolari nelle esperienze nazionali.

Delineati gli obiettivi dell'indagine, occorre muovere da alcune riflessioni preliminari sulla comparazione dei modelli giuridici nazionali di pianificazione urbanistica. La comparazione giuridica dei modelli di *urban planning law* e la perimetrazione di differenti «famiglie giuridiche» sembra orientata, nella letteratura prevalente, a concentrarsi in primo luogo sull'analisi delle tecniche di conformazione dei diritti

[16] Il riferimento è al noto studio di J. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, 93, 1980, p. 1059, e soprattutto, agli studi di Lefebvre e Auby. Come è noto, il *droit de la ville* come ambito disciplinare di superamento del *droit de l'urbanisme*, è stato molto analizzato, nel contesto dell'ordinamento francese, a partire dalle premesse filosofiche generali contenute nello studio di H. LEFEBVRE, *Droit à la ville*, I-II, Anthropos, Parigi, 1968, su cui cfr. L. COSTES, *Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?*, in *Espaces et sociétés*, 140-141, 2010, p. 177: «*La réalisation de ce processus de "renouvellement social passe par l'affirmation d'un "droit à la ville", parmi les droits de l'homme et du citoyen… Les mouvements de lutte pour "le droit à la ville" évoluent ainsi vers la défense de l'environnement et des espaces verts, de lutte contre la spéculation foncière, voire l'élaboration d'une procédure plus démocratique permettant le contrôle des opérations d'urbanisme par la population elle-même*». Sugli studi di Auby, cfr., *ex multis*, J.B.AUBY, *Droit de la ville. An introduction*, in *Italian journal of public law*, vol.5, 2, 2013, p. 302: «*Usually, in the French doctrine - and, I believe, in many others -, the various pieces that constitute the legal functioning of cities are apprehended in a fragmented way, they are left to various categories of law - law on property, law on public contracts, law on local government, law on local public services, and so on -, although one piece has tended to become dominant: planning law, or land use law. And yet, it proves quite fruitful to assemble all these pieces and bridge the gap between them by considering the ways they respectively contribute to the overall functioning of cities*». Si rinvia ancora a GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit. Più di recente, cfr. Anche I. NARVÁEZ BAENA, *La constitución de La ciudad como bien común*, Atelier, Barcellona, 2025.

ISSN 2036-7821

edificatori, evidenziando spesso il divario tra classificazione dogmatiche degli statuti proprietari pubblici e privati e regole operative nella disciplina dei suoli[17].

Dalle tassonomie più risalenti[18], che, muovendo dalle distinzioni classiche della comparazione giuridica, proponevano la bipartizione tra la famiglia continentale di *civil law*, fondata sui codici napoleonici, e quella anglosassone di *common law*, si sono evolute in tempi recenti approcci più analitici, che hanno individuato cinque famiglie di diritto urbanistico (anglosassone, napoleonica, germanica, scandinava e europea-orientale) [19]: nella famiglia anglosassone, fondata sulla *common law*, i rapporti centro-poteri locali sarebbero connotati dalla *ultra vires doctrine*[20], che limiterebbe l'autonomia locale, subordinandola al potere centrale, espresso soprattutto da interventi legislativi in assenza di un quadro di codificazione organica, e connotato dalla frequente previsione della nascita e dell'intervento di agenzie governative[21]. La famiglia napoleonica si caratterizzerebbe per la presenza storica di codificazioni di settore, derivate e spesso subordinate alla codificazione civilistica, fortemente improntate alla garanzia della legalità e delle certezza giuridica. Nei sistemi di diritto urbanistico della famiglia germanica la rigorosa codificazione di settore, sempre derivata dalla codificazione civilistica e amministrativa, si caratterizza per l'armonizzazione con le struttura federali e le situazioni soggettive costituzionalmente garantite dal dopoguerra. La famiglia scandinava costituirebbe un «modello ibrido e pragmatico», privo di codificazioni generali e imperniato sul forte valore costituzionale dell'autonomia locale. Infine, la famiglia europea orientale comprenderebbe i sistemi post-comunisti in fase di transizione[22].

Le divergenze tra i modelli napoleonico e anglosassone si osserverebbero soprattutto nella configurazione dogmatica della proprietà immobiliare, da un lato, dei limiti sul controllo edilizio, dall'altro: la nozione di proprietà edilizia del codice civile napoleonica origina un sistema di zonizzazione vincolante tramite il *Plan Local d'Urbanisme* e, successivamente, il *permis de construire*; la concezione della proprietà

[17] Sui modelli comparati di *urban planning law*, cfr.,*ex multis*, NEWMAN, A. THORLEY, *Urban planning in Europe*, London, Routledge, 2002; G. LARSSON, *Spatial Planning Systems in Western Europe. An Overview*, Amsterdam, IOS Press, 2006; P. BOOTH, M. BREUILLARD, C. FRASER, D. PARIS (a cura di), *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, London, Routledge, 2007; F.G. NICOLA, S. FOSTER, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urban Law Journal*, 42:1, 2016, p. 1; A. SHEPPARD, D. PEEL, H. RITCHIE, S. BERRY, *The essential guide to Planning law. Decision-making and practice in the UK*, Bristol, Policy Press, 2017; U. JANIN RIVOLIN, *Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison*, in *European Planning Studies*, 25:6, 2017, p. 994; K. ZIMMERMANN, V. FEDELI (a cura di), *A modern guide to national urban policies in Europe*, Cheltenham, Elgar, 2021; A.L. MARTINEZ, *Derecho urbanístico comparado. Metodologia y sistemática*, Atelier, Madrid, 2025.

[18] Cfr. H.W.E. DAVIES *et al.*, *Planning control in Western Europe*, London, HMSO, 1989; JANIN RIVOLIN, *op.cit.*, p. 1008.

[19] . Cfr. NEWMAN, THORNLEY, *op.cit.*, p. 28–34.

[20] Sulla *ultra vires doctrine* nell'odinamento britannico, cfr., *ex multis*, M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Il Mulino, Bologna, 2019.

[21] cfr. NEWMAN, THORNLEY, *op.cit.*, p. 31.

[22] Cfr. NEWMAN, THORNLEY, *op. cit.*, p. 32-35.

ISSN 2036-7821

come *bundle of rights* nel sistema anglesassone legittima una più ampia valutazione discrezionale casistica degli atti di pianificazione e di autorizzazione[23].

Altri studi[24] propongono una tripartizione funzionale, distinguendo: il modello conformativo (tipico dell'Europa meridionale), basato sull'assegnazione preventiva e vincolante dei diritti edificatori nel piano; il modello performativo (prevalentemente anglosassone), che separerebbe il piano dal controllo da quello dello sviluppo, configurando prevalentemente le situazioni soggettive solo a valle del quadro autorizzatorio; il modello neo-performativo (Germania e nord-Europa), in cui la conservazione degli strumenti formali di pianificazione zonale di *civil law* sarebbe bilanciata dalla negoziazione pubblica dei progetti, subordinando ad essi l'attribuzione definitiva dei diritti edificatori. Una prospettiva peculiare di comparazione si ritrova, infine, in ordine alla perequazione urbanistica (*land readjustment*) e la «cattura del valore pubblico» (*public-value capturing*)[25]: nei sistemi a modello conformativo, l'assegnazione preventiva e vincolante dei diritti edificatori all'interno del piano genererebbe *property incomes* tendenzialmente ostativi alla redistribuzione sociale dei plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, stimolando la gentrificazione e dinamiche speculative. Per porre rimedio alle sperequazioni generate dalla zonizzazione rigida, i diversi ordinamenti europei di *civil law* hanno elaborato specifici istituti perequativi volti alla redistribuzione di benefici e oneri, anche dove sono introdotti assetti giuridici di conformazione consensuale dei suoli[26]. Al contrario, nei sistemi di *common law*, la perequazione assume una veste performativa e discrezionale, in cui la separazione dei diritti edificatori dal titolo dominicale permettono alla pubblica amministrazione di negoziare la «cattura del valore pubblico» direttamente in sede di rilascio dei atti autorizzatori, caso per caso.

Una ulteriore prospettiva di indagine analizza i modelli di controllo giurisdizionale e le situazioni soggettive tutelate nel *judicial review*, come le garanzie di *natural justice* nel modello anglosassone[27] comparate con il sindacato del *juge administratif*, che non si limita alla regolarità formale dell'iter procedimentale, ma si estende alla sostanza e

[23] Nel modello napoleonico, su cui cfr. M. GALEY, P. BOOTH, *Land law, land markets and planning*, in P. BOOTH *et al.* (a cura di), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, London, 2007, p. 41, il controllo fondato sull'atto amministrativo di *permis de construire*, vincolato al piano zonale è limitato da una configurazione della proprietà come *dominium* indivisibile che limita restrizioni discrezionali autoritative, come spesso precisato dal *Conseil Constitutionnel*. Al contrario, nel modello britannico la proprietà concepita come *bundle of rights* consente la separazione dei diritti edificatori dal titolo dominicale e fonda un *discretionary power* di *planning* e di *permission*, nei limiti della *natural justice*. Anche sulla *natural justice*, cfr. D'ALBERTI, *op.cit.*

[24] cfr. JANIN RIVOLIN, *op. cit.*, p. 998, che ricorda anche uno studio elaborato dalla Commissione UE: *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg, 1997.

[25] cfr. ID., p. 998.

[26] cfr. LARSSON, *op.cit.*, pp. 59ss. e 68ss., che ricostruisce la tipologia dei meccanismi perequativi operanti nei sistemi giuridici continentali.

[27] Cfr. GALEY, BOOTH, *op. cit.*, p. 44.

ISSN 2036-7821

al merito della scelta urbanistica pianificatoria [28]. In particolare, deve essere sottilineato che proprio il sindacato sui grandi progetti di riqualificazione urbana ha consentito al *Conseil d'État* di sviluppare e raffinare una delle sue tecniche di sindacato più incisive, il *bilan coût-avantages*[29].

Sotto il profilo dei valori costituzionali della proprietà, occorre poi ricercare come nei sistemi di *civil law* la giurisprudenza costituzionale abbia analizzato l'uso di norme non generali e perfezionato il controllo di proporzionalità, come nel caso francese del *Conseil Constitutionnel*, che spesso ha dichiarato l'illegittimità di vincoli edilizi derivanti da decisioni discrezionali individuali e non da norme generali e astratte, in quanto sproporzionati rispetto all'art. 544 del *Code civil* e all'art. 4 della Dichiarazione dei Diritti del 1789. Al contrario, nell'ordinamento inglese, il viene osservato che il sindacato giurisdizionale nel *Judicial Review* spesso si arresti al vaglio del rispetto della *procedural fairness* e dei principi di *natural justice*, oltre che dell'irragionevolezza manifesta, precludendo alle corti valutazioni sulle scelte di politica territoriale delle autorità locali e nazionali.

La genesi della disciplina della rigenerazione urbana e i suoi rapporti con il diritto urbanistico generale riflettono le caratteristiche dogmatiche delle diverse famiglie giuridiche europee. Nel sistema britannico la letteratura evidenzia come la rigenerazione sia emersa negli anni Settanta per fronteggiare il declino industriale tramite *l'Inner Urban Areas Act* del 1978[30], in un regime derogatorio rispetto al *Town and Country Planning Act* del 1947, con l'affidamento dei poteri di trasformazione ad agenzie centrali (*Urban Development Corporations*). In Francia la letteratura evidenzia che la rigenerazione urbana si sia evoluta con un maggior grado di integrazione con il *Code de l'urbanisme*. Nel sistema germanico, infine, la disciplina si è consolidata con il *Städtebauförderungsgesetz* del 1971, poi incorporato nel codice urbanistico unificato *Baugesetzbuch* del 1986, saldando il rinnovo urbano alla pianificazione generale[31].

Come è spesso sottolineato in letteratura, la disciplina della rigenerazione urbana in

[28] Cfr. NEWMAN, THORNLEY, *op.cit.*, p. 170.

[29] Si può ricordare, speso menzionata tra i *grands arrêts* del *Conseil d'État*, la decisione *Ville Nouvelle-Est* (28 maggio 1971). Il *Conseil d'État* ha ritenuto che un'operazione di rigenerazione urbana potesse essere legalmente dichiarata di interesse pubblico solo se la violazione della proprietà privata, il costo finanziario ed eventualmente gli inconvenienti sociali che essa comportava non fossero eccessivi rispetto all'interesse che essa presentava. In base a questo ragionamento, denominato «teoria del bilancio», il giudice amministrativo deve valutare i vantaggi del progetto rispetto ai suoi svantaggi, che si tratti del suo costo, delle sue ripercussioni sull'ambiente, delle sue conseguenze sulla proprietà privata o del danno arrecato ad altri interessi pubblici. Applicando tale ragionamento al progetto della *Ville nouvelle-Est*, il *Conseil d'État* ha stabilito che, tenuto conto del piano di sviluppo integrato e dell'importanza del progetto, la demolizione di un centinaio di abitazioni non fosse tale da privare l'operazione del suo carattere di pubblica utilità. Più di recente, cfr. la decisione del 30 ottobre 2023, n. 474408, *Commune de Béthune*, in cui il Conseil d'État ha ritenuto spettasse al giudice amministrativo verificare se un operazione di recupero immobiliare contestata soddisfacesse l'obiettivo di interesse generale di preservare edifici tradizionali e quartieri storici, trasformando le condizioni di abitabilità degli edifici fatiscenti, bilanciando i danni alla proprietà privata, i costi finanziari e, ove applicabili, gli svantaggi sociali o economici conseguenti.

[30] Cfr. NEWMAN, THORNLEY, *op.cit.*, p. 116.

[31] Cfr. COUCH *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

ISSN 2036-7821

Gran Bretagna si sviluppa nel quadro delle politiche nazionali di governo dei processi di ristrutturazione industriale e di declino urbano conseguenti alla crisi economica degli anni Settanta del secolo scorso, connotate dalla contrazione delle politiche di welfare e dei servizi di «welfare urbano» a favore di approcci neoliberali maggiormente orientati al mercato[32]. Sia negli approcci d'insieme maggiormente critici, soprattutto sui primi decenni delle politiche di rigenerazione, sia in quelli maggiormente concentrati ad analizzare i singoli strumenti giuridici innovativi progressivamente introdotti, osservano la necessità di leggerne le evoluzioni delle politiche di rigenerazione urbana e degli strumenti giuridici utilizzati come varabile dell'evoluzione del ruolo delle politiche pubbliche nel campo sociale ed economico a cavallo tra i due secoli.

Il punto di svolta è rappresentato *dall'Inner Urban Areas Act* del 1978, che segna il primo tentativo organico di affrontare il declino delle inner cities. Il *White Paper Policy for the Inner Cities* (1977) introduce l'idea che la rigenerazione richieda interventi pubblici mirati e non possa essere affidata alle sole dinamiche di mercato. L'*Inner Urban Areas Act* conferisce ai governi locali nuovi poteri e risorse, inaugurando una stagione di politiche urbane che, tuttavia, verrà profondamente trasformata dal cambio di governo del 1979. Con il nuovo governo conservatore, la Gran Bretagna abbandona progressivamente il modello di rigenerazione pubblica per adottare un approccio *property-led*, fondato su strumenti giuridici che privilegiano l'iniziativa privata, la deregolamentazione e la marginalizzazione delle autorità locali. Le Urban Development Corporations (UDC), istituite a partire dal 1980, rappresentano l'esempio più emblematico di questa svolta normativa: enti dotati di poteri straordinari in materia di pianificazione, esproprio e sviluppo, prevalentemente sottratti al controllo democratico locale e orientati a catalizzare investimenti privati. La loro istituzione segna una rottura profonda con la tradizione urbanistica

[32] Sulla rigenerazione urbana nel Regno Unito, cfr., *ex multis*, P. BOOTH, *From Property Rights to Public Control: The Quest for Public Interest in the Control of Urban Development*, in *The Town Planning Review*, 73.2, 2002, p.153; C. COUCH, C. FRASER, S. PERCY (a cura di), *Urban regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell, 2003; R. VERHAGE, *Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction*, in *Journal of Housing and the Built Environment, Policy and Practice*, 20.3, 2005, p. 215; P. BOOTH, *Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain*, in *Journal of Housing and the Built Environment*, 20, 2005, p.257; J. PUNTER, *Urban Design and the English Urban Renaissance 1999–2009: A Review and Preliminary Evaluation*, in *Journal of Urban Design*, 16:1, 2011, p.1; C. COUCH, O. SYKES, W. BORSTINGHAUS, *Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency*, in *Progress in Planning*, 75, 2011, p.1; N. BAILEY, *The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK*, in *Progress in Planning*, 77, 2012, p. 1; P. JONES, J. EVANS, *Urban regeneration in the UK: Boom, bust and recovery*, 2nd, London, Sage, 2013; M.E. LEARY, J. MCCARTHY (a cura di), *The routledge companion to urban regeneration*, London, Routledge, 2013; P. ROBERTS, H. SYKES, R. GRANGER (a cura di), *Urban Regeneration*, 2nd, London, Sage, 2017; P. R. ATKINSON, A. TALLON, D. WILLIAMS, *Governing urban regeneration in the UK: a case of 'variegated neoliberalism' in action?*, in *European Planning Studies*, 27:6, 2019, p.1083; A. TALLON, *Urban regeneration in the UK*, 3nd, London, Routledge, 2021; U. ALTROCK, D. KURTH, (A cura di), *Urban Regeneration in Europe. Jahrbuch Stadterneuerung 2024/25*, Cham, Springer VS, 2024; A. EARLEY, *Achieving urban regeneration without gentrification? Community enterprises and community assets in the UK*, in *Journal of Urban Affairs*, 2025, 47:4, p. 1125.

ISSN 2036-7821

britannica, introducendo un modello di governance verticale e centralizzato.
Parallelamente, il governo Thatcher promuove la creazione delle *Enterprise Zones*, aree caratterizzate da forti incentivi fiscali e deregolamentazione urbanistica, concepite per attrarre investimenti e stimolare la crescita economica. Questi strumenti giuridici riflettono una concezione della rigenerazione urbana come leva per la competitività territoriale, più che come politica sociale.
La struttura urbana britannica, caratterizzata da un forte monocentrismo e da un'elevata densità, contribuisce a definire il contesto giuridico della rigenerazione.
Negli anni Novanta, con il declino del modello property-led, emergono nuove forme di governance urbana. Il governo Major introduce i *City Challenge*, programmi competitivi che richiedono partenariati pubblico-privati e strategie integrate. Tuttavia, è con il governo Blair che la rigenerazione urbana assume una dimensione più ampia e sistemica. La creazione delle Regional Development Agencies (RDA) e dei Neighbourhood Renewal Funds segna un tentativo di ricostruire una governance multilivello, pur mantenendo un forte controllo centrale.
Auby ha sottolineato che nell'approccio giuridico francese (ma possiamo estendere queste riflessioni anche all'ambito all'italiano) le varie disposizioni che costituiscono «*il funzionamento giuridico delle città*» sono ancora frammentate in varie categorie di leggi di settore - leggi sulla proprietà, leggi sui contratti pubblici, leggi sul governo locale, leggi sui servizi pubblici locali, e così via -, benché la parte tradizionalmente prevalente si ritrovi nella legislazione urbanistica o in quella sul consumo del suolo. Il "Diritto della città" può essere inteso come la disciplina giuridica applicabile alle «*varie dimensioni essenziali del funzionamento delle città: spazi pubblici e privati, infrastrutture, occupazione del territorio, sviluppo economico locale, servizi pubblici locali, governo locale e così via*»[33].
La rigenerazione urbana in Francia si sviluppa all'interno di un quadro giuridico fortemente centralizzato, nel quale lo Stato mantiene un ruolo predominante nella definizione delle politiche urbane, nella pianificazione territoriale e nella gestione delle trasformazioni socio-spaziali. Tale centralità statale costituisce uno degli elementi più caratterizzanti del modello francese e condiziona profondamente la natura degli interventi di rigenerazione. la Francia ha riconosciuto precocemente l'emergere di problemi urbani legati alla crisi industriale e alla marginalizzazione sociale. La risposta dello Stato si è tradotta in un insieme di politiche nazionali che,

[33] Sulla rigenerazione urbana in Francia, cfr. *Ex* multis, Cfr. NEWMAN, THORLEY, *Urban planning in Europe*, cit.. 2002, p. 154ss.; VERHAGE, *Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction*, cit.; BOOTH, BREUILLARD, FRASER, PARIS (a cura di), *Spatial Planning Systems of Britain and* France, 2007, cit.; COUCH, SYKES, BORSTINGHAUS, *Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France*, cit., 2011; J.F. AUBY, *Droit de la Ville. An Introduction*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, p. 303; R. EPSTEIN, *La rénovation urbaine. Démolition et reconstruction de l'Etat*. Paris, Presses de Science Po, 2013; Paris.Conseil d'Etat, *Le juge administratif et l'urbanisme*, 2016, in *Les dossiers thématiques du Conseil d'État* ; C. LELEVRIER, *40 years of urban regeneration policies for deprived neighbourhoods in France, continuities, changes and paradoxes*, in ALTROCK, KURTH, (A cura di), *Urban Regeneration in Europe*, 2024, cit.

sin dagli anni Settanta, hanno cercato di affrontare il degrado dei *grands ensembles*, le grandi periferie residenziali costruite nel dopoguerra, attraverso strumenti normativi e finanziari di scala nazionale.

La dimensione giuridica della rigenerazione urbana francese si manifesta anche nella gestione dell'edilizia sociale. La Francia presenta un livello di affitto più elevato rispetto al Regno Unito, con una forte presenza di alloggi sociali gestiti da enti pubblici o para-pubblici. La legislazione francese consente allo Stato di intervenire direttamente nella gestione degli alloggi sociali, imponendo standard, criteri di assegnazione e programmi di riqualificazione, spesso attraverso strumenti coercitivi o vincolanti per i comuni.

Nel complesso, la rigenerazione urbana in Francia si configura come un processo fortemente influenzato dalla centralizzazione istituzionale, dalla tradizione pianificatoria e dalla volontà dello Stato di intervenire direttamente per correggere squilibri socio-spaziali.

Sul piano dogmatico, gli studi gius-comparatistici impongono una rigorosa distinzione concettuale tra *aménagement du territoire*, *politique de la ville* e *rénovation o régénération urbaine*[34]. Se l'aménagement du territoire definisce la pianificazione macro-territoriale ed economica diretta a garantire la coesione e l'equilibrio dello spazio nazionale contro l'ipertrofia della capitale, la politique de la ville costituisce una politica pubblica trasversale per il riequilibrio socio-economico dei quartieri degradati. La nozione di rénovation urbaine — tipizzata dal Decreto del 31 dicembre 1958 per disciplinare le demolizioni e ricostruzioni nei centri storici vetusti — viene distinta dalla régénération urbaine, incentrata sulla riqualificazione fisica e immobiliare dei siti dismessi, laddove la politique de la ville privilegia l'integrazione sociale e l'azione comunitaria d'area.

L'evoluzione delle politiche pubbliche d'area evidenzia il superamento delle *Zones à Urbaniser par Priorité* (ZUP, Decreto n. 58-1470 del 1958) per affrontare il degrado dei grandi complessi residenziali (grands ensembles) edificati negli anni.

Sul piano operativo e della gestione del rischio economico, la pubblicistica gius-comparata mette in risalto la specificità del modello amministrativo. Rispetto al sistema britannico, l'ordinamento francese ricorre alle *Sociétés d'Économie Mixte* (SEM) e alle *Sociétés Publiques Locales* (SPL), concessionarie pubbliche operanti nelle *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC), affiancate dagli *Établissements Publics Fonciers* (EPF) per il controllo preventivo dei suoli e la costituzione di riserve fondiarie dirette a neutralizzare la rendita speculativa.

Il quadro ordinamentale ha subito una profonda riorganizzazione istituzionale e finanziaria con la *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (Loi Borloo, legge n. 2003-710 del 1° agosto 2003). La legge ha istituito il

[34] Cfr. COUCH, SYKES, BÖRSTINGHAUS, *op. cit.*, p. 19; LELÈVRIER, *op. cit.*, p. 2.

Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) e ha creato *l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine* (ANRU) per il finanziamento centralizzato di demolizioni, ricostruzioni e *résidentialisation*. La dottrina manifesta interpreta spesso la riforma come un'operazione di ricentralizzazione dello Stato che impone la demolizione sistematica e la sostituzione delle dinamiche partecipative locali.
Un'ulteriore svolta è segnata dalla *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* (Loi Lamy, legge n. 2014-173 del 21 febbraio 2014), che ha concentrato la geografia prioritaria in 1.514 Quartiers Prioritaires (QPV) identificati sul solo criterio oggettivo e statistico della concentrazione di famiglie a basso reddito rispetto alle medie nazionali e locali e riformato i *Contrats de ville* intercomunali.
L'efficacia e la sostenibilità della rigenerazione urbana si scontrano infine con il dibattito sui risultati materiali e sulle aporie del dogma della mixité sociale: la riflessione gius-sociologica contesta l'assunto prescrittivo per cui la diversificazione degli alloggi e l'immissione di proprietari privati generino automatica integrazione sociale e riduzione delle disuguaglianze.
La rigenerazione urbana in Germania si configura come un processo profondamente radicato nella struttura giuridica e istituzionale del Paese, la quale determina in modo significativo sia le modalità di intervento sia la capacità delle politiche urbane di adattarsi ai mutamenti economici e sociali[35].
L'architettura giuridica che presiede al finanziamento della rigenerazione urbana in Germania si fonda su un delicato equilibrio tra poteri federali e autonomia locale, il cui perno costituzionale è individuabile nell'Articolo 104b della Legge Fondamentale (Grundgesetz). Tale norma disciplina la facoltà della Federazione di erogare aiuti finanziari ai Länder e alle municipalità per investimenti di rilevanza nazionale, stabilendo al contempo il diritto dei comuni di elaborare i propri piani edilizi, pur in un quadro di controlli federali sull'appropriatezza dell'uso dei fondi. Storicamente, il sistema ha origine nella gestione dell'emergenza post-bellica, quando la Prima Legge sull'Edilizia del 1950 (*Erstes Wohnungsbaugesetz*) e la successiva del 1953 istituirono la base legale per la fornitura di alloggi accessibili attraverso sovvenzioni e incentivi. Un'evoluzione dogmatica fondamentale si è compiuta con la Legge sulla Promozione dello Sviluppo Urbano del 1971 (*Städtbauförderungsgesetz*), che ha introdotto standard legali rigorosi per il finanziamento, superando la logica della semplice ricostruzione per abbracciare una visione organica della rigenerazione urbana. Questa norma ha

[35] Sulla rigenerazione urbana in Germania, *ex multis*, cfr. G. SCHMITT, H. SCHRÖTELER-VON BRANDT, *Stadterneuerung. Eine Einführung*, Wiesbaden, Springer, 2016; R. ZABEL, Y. KWON, *Evolution of urban development and regeneration funding programs in German cities*, in *Cities*, 111, 2021, p.1; U. ALTROCK, R. KUNZE, D. KURTH, H. SCHMIDT, G. SCHMITT (a cura di), *Programmatik der Stadterneuerung – Jahrbuch Stadterneuerung*, Wiesbaden, SpringerVS, 2019; ALTROCK, *Stadterneuerung*, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 2018, Hannover, p. 2441; U. ALTROCK, D. KURTH, *Urban regeneration in Germany: continuation and further development of planning strategies for urban spaces*, in ALTROCK, KURTH, (A cura di), *Urban Regeneration in Europe*, 2024, cit.

altresì formalizzato una procedura di partecipazione a due livelli, ulteriormente rafforzata dalla revisione della Legge sull'Edilizia del 1976 (*Baugesetzbuch*), che ha elevato la partecipazione dei cittadini a elemento costitutivo della pianificazione dello sviluppo.

Il quadro normativo ha subito un'ulteriore trasformazione a seguito della riunificazione del 1989, che ha richiesto l'estensione e l'adattamento delle basi legali per affrontare le disparità tra i nuovi Länder orientali e quelli occidentali. In questo contesto, la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007 ha assunto un rilievo primario, imponendo il concetto di sviluppo integrato (*integriertes Stadtentwicklungskonzept*) come precondizione giuridica essenziale per l'accesso ai finanziamenti pubblici. Tale requisito obbliga le amministrazioni a considerare simultaneamente le sfide economiche, ecologiche e sociali, evitando interventi.

Tuttavia, la crescente proliferazione di programmi specifici ha generato una complessità burocratica che ha indotto il legislatore a intervenire con la riforma del 2020 (Städtetag e Gemeindebund, 2019). Quest'ultima ha razionalizzato l'offerta riducendo i programmi da sei a tre e ha introdotto nuovi criteri legali di ammissibilità. Tra questi, spiccano l'obbligatorietà di misure per la protezione del clima e un forte incentivo alla cooperazione intercomunale, confermando la natura dinamica dell'ordinamento tedesco nel rispondere alle nuove istanze di sostenibilità globale. Il sistema rimane ancorato alla "regola dei terzi", che impone una ripartizione paritaria dei costi tra Federazione, Länder e Comuni, incentivando al contempo la partecipazione di capitali privati nel quadro di partenariati pubblico-privati.

2. *Osservazioni conclusive.*

Dopo queste osservazioni introduttive, si possono mettere a fuoco, come premesso, le seguenti questioni scientifiche: a) se e come la disciplina normativa della rigenerazione urbana abbia origine dal tradizionale diritto urbanistico e come lo superi integrando questioni giuridiche sociali, ambientali, economiche, di sviluppo, di coesione, etc.; b) si ci sia pluralità di livelli di governo, se ci sia un intreccio, o una sovrapposizione, tra poteri statali, regionali e locali, se anche le fonti di regolazione siano statali, regionali o locali, e quali meccanismi siano eventualmente previsti per mettere ordine nei conflitti tra poteri o norme di livelli diversi; c) se le fattispecie di accentramento di poteri a livello nazionale abbiano ridotto la trasparenza burocratica e la partecipazione amministrativa dei cittadini ai processi decisionali; d) come si intreccino gli strumenti normativi di rigenerazione urbana con le normative dei servizi sociali e sanitari e delle politiche sociali di contrasto alle marginalità e fragilità sociali; se in quel contesto nazionale siano emersi teorie del "diritto della città" come cornice integrata del diritto della rigenerazione urbana con gli altri diritti settoriali (diritto urbanistico, diritto dell'economia, diritto ambientale, diritto sanitario, diritto

delle politiche sociali, etc.).

La ricostruzione dogmatica dell'evoluzione della rigenerazione urbana nel Regno Unito richiede di analizzare il rapporto di derivazione e superamento nei confronti del tradizionale diritto urbanistico (town and country planning). Il sistema classico, codificato con il Town and Country Planning Act 1947, si fondava su una funzione pubblicistica conformativa e negativa del territorio, incentrata sul controllo dell'uso dei suoli (land-use control) e sulla nazionalizzazione dei diritti di trasformazione edilizia, che scindeva la proprietà dal diritto di edificare subordinandolo ad assenso discrezionale (planning permission). La dottrina gius-pubblicistica evidenzia come la disciplina della rigenerazione abbia superato tale impostazione meramente "fisica" (urban renewal), evolvendo verso una nozione olistica: essa si configura come un'azione strategica diretta a risolvere le patologie complesse del tessuto urbano (wicked problems) mediante l'armonizzazione dei profili fisici, ambientali, economici, di sviluppo e di coesione sociale. La letteratura ha concettualizzato la transizione dai singoli interventi di risanamento a un approccio sistemico in cui la trasformazione del suolo è intesa come leva per la sostenibilità ecologica e la coesione territoriale.

Sul piano dell'organizzazione istituzionale, l'ordinamento britannico si caratterizza per una spiccata pluralità di livelli di governo (multi-level governance) in cui si registrano intrecci e sovrapposizioni tra il potere statale centralizzato (Westminster Parliament e Ministeri d'indirizzo quali il DCLG/DLUHC), le articolazioni regionali o sub-regionali (dopo l'abrogazione delle Regional Development Agencies nel 2010, sostituite dalle Local Enterprise Partnerships e dalle Combined Authorities) e gli enti locali (Local Planning Authorities - LPAs). Le fonti si articolano in leggi statali primarie, linee guida ministeriali vincolanti (National Planning Policy Framework - NPPF) e piani locali (Local Development Frameworks). Per comporre i conflitti tra livelli di governo o norme contrastanti, l'ordinamento prevede precisi meccanismi: il potere di avocazione ministeriale (call-in powers) del Secretary of State per progetti di rilevanza nazionale; il dovere legale di cooperazione (duty to cooperate) prescritto alle autorità locali dal Localism Act 2011 per le strategie sovra-comunali; e l'attività giustiziale del Planning Inspectorate, che risolve i ricorsi avverso decisioni comunali difformi dagli indirizzi.

L'insorgenza di fattispecie di accentramento dei poteri a livello nazionale, attuata mediante agenzie statali speciali sottratte al circuito elettorale (Urban Development Corporations - UDCs e Mayoral Development Corporations), ha tuttavia generato un severo deficit di trasparenza burocratica e di partecipazione democratica. L'avocazione delle potestà urbanistiche a consigli d'amministrazione nominati dal governo e dominati da interessi commerciali privati, unitamente al diffondersi del planning by contract e delle società veicolo (URCs e SPVs), ha schermato le scelte decisionali strategiche sotto la clausola della riservatezza commerciale (commercial

confidentiality). In tale contesto, gli strumenti formali di partecipazione amministrativa dei cittadini (Statements of Community Involvement) sono stati depotenziati, riducendosi a simulacri consultivi privi di reale efficacia conformante e marginalizzando le comunità residenti rispetto alle decisioni assunte dai partner economico-istituzionali.

Infine, gli strumenti normativi della rigenerazione urbana si intrecciano in modo indissolubile con le discipline dei servizi sociali e sanitari e con le politiche d'inclusione rivolte alle fragilità territoriali. Programmi complessi quali le Local Strategic Partnerships (LSPs), le Health Action Zones (HAZ) e il New Deal for Communities (NDC) hanno formalizzato il c.d. "piegamento" (bending) delle risorse sociali, assistenziali e sanitarie ordinarie a favore dei quartieri degradati, integrando la riqualificazione fisica con l'assistenza sociosanitaria.

A fronte delle disuguaglianze e dei processi di alienazione urbana, la dottrina scientifica ha riaffermato la teoria del diritto alla città (right to the city), sulle basi della riflessione di Henri Lefebvre. Il "diritto alla città" si pone come cornice dogmatica integrata che ricompone il diritto urbanistico, il diritto dell'economia, il diritto ambientale, il diritto sanitario e il diritto delle politiche sociali: esso rifiuta la riduzione del territorio a mero valore finanziario e afferma il diritto collettivo della cittadinanza al controllo democratico dello spazio, garantendo la tutela delle popolazioni fragili dai processi di espulsione e gentrificazione.