



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto Urbanistico

La gentrificazione, cause e conseguenze

Relatore:

Chiar.mo Prof. Fabio Tirio

Candidato:

Emiliano Adamoli

Anno Accademico: 2025/2026

INDICE

Introduzione	5
Capitolo 1: il fenomeno della gentrificazione, teorie, attori e conflitti	
1.1 Origine del fenomeno e teorie interpretative	7
1.2 Cause della gentrificazione: approccio umanista e strutturalista.....	16
1.3 Smith e la “rent gap theory”	19
1.4 Chi sono i <i>gentrifiers</i> ?	22
1.5 Effetti e movimenti di resistenza	27
Capitolo 2: Strumenti a disposizione dell’urbanista	
2.1 Quadro generale diritto urbanistico, principi e fonti	33
2.2 Lo strumento urbanistico generale e i piani attuativi	39
2.3 Disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità.....	43
2.4 Il Piano Integrato di Intervento nelle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana	46
2.5 Il “Piano Casa”: analisi regione Liguria e Lazio	53
Capitolo 3: Gentrificazione in concreto: il Caso Milano	
3.1 Rigenerazione dei quartieri di Milano	59
3.2 Inchiesta urbanistica su presunti abusi edilizi	65
3.3 Quartiere San Siro	70
3.4 Proposta di legge “Salva Milano”	79
Capitolo 4: La tutela del diritto all’abitazione tra Costituzione, diritto europeo ed ordinamento internazionale	
4.1 La prospettiva costituzionale e giurisprudenziale del diritto all’abitazione	85

4.2 Lo standard internazionale ed europeo di tutela del diritto all’abitazione	92
4.3 Strumenti di tutela sociale: ERP, ERS e PEEP	98
Capitolo 5: Esempi di buona urbanistica	
5.1 Il “Modello Barcellona” del 1992	105
5.2 Vienna: il primato dell’housing sociale e il gender mainstreaming	111
5.3 Berlino, il cittadino co-protagonista	116
5.4 Riqualificazione di Genova, con il contributo dell’Assessore Giorgio Guerello e del Capo di Gabinetto Carlo Isola, figure chiave dell’amministrazione Pericu (1997 – 2007).	119
Conclusione	127
Bibliografia	135
Fonti orali	144
Giurisprudenza	144
Fonti normative e Documenti istituzionali	145
Emerografia	148
Sitografia	151
Ringraziamenti	155

Introduzione

Sentiamo spesso parlare di gentrificazione, ma poche volte ci soffermiamo sul suo reale significato. Una sola parola che racchiude un grave fenomeno di diseguaglianza ed esclusione sociale. Nel momento in cui ho deciso di scrivere la mia tesi di laurea su questo ampio fenomeno, mi sono reso conto che molti dei miei amici e familiari ignoravano la grave deriva sociale che può essere causata da un utilizzo distorto degli strumenti urbanistici.

In Italia la stampa incominciò ad occuparsi della gentrificazione solo a partire dagli anni Novanta, ma lo fece soprattutto riferendosi a situazioni che riguardavano altre nazioni. Sembrava infatti che da noi la gentrificazione non esistesse.

«*Little Italy?* Non è più come ve la immaginate. È tutto diverso, completamente gentrificato». Robert De Niro, ospite d'onore al Festival di Sanremo del 2011, spiazzò Gianni Morandi ed Elisabetta Canalis che lo stavano intervistando e gli chiesero, dopo aver ricordato le sue origini italiane, di raccontare qualcosa sul quartiere newyorkese a forte impronta italiana dove era cresciuto. La conversazione però si interruppe bruscamente perché nessuno dei due intervistatori conosceva il significato del termine gentrificazione. Una lacuna grave perché quel fenomeno aveva già da anni cominciato a cambiare radicalmente le città e i loro abitanti e che, 15 anni dopo, con il “caso Milano” sarebbe finito sulle prime pagine dei più importanti quotidiani italiani.

Ecco allora la necessità di compiere una ricerca su questo fenomeno ed è solo comprendendone le origini che si possono valutare aspetti e possibili alternative dei progetti di sviluppo urbano con particolare attenzione alla tutela dei residenti tradizionali. Il risultato è un lavoro strutturato in cinque capitoli. Nel primo viene prestata particolare attenzione alla definizione del termine *gentrification*, coniato dalla sociologa inglese Ruth Glass e usato con riferimento al processo culturale e sociale che si innesca nei quartieri operai londinesi da parte del ceto medio (*gentry*). Successivamente vengono valutate le diverse cause della gentrificazione, mettendo in contrapposizione l'approccio umanista con quello strutturalista. Particolare attenzione è data alla teoria del “*rent gap*” elaborata da Neil Smith, che si basa sulla differenza tra il valore massimo di un terreno con il suo valore attuale e permette così di comprendere le pratiche di speculazioni su zone degradate in ottica di una loro rivalutazione con il pericolo di un conseguente *displacement* dei residenti originari ormai incapaci di sopportare il nuovo costo della vita nel quartiere.

Il secondo capitolo entra nel dettaglio con l'analisi degli strumenti a disposizione dell'urbanista. Particolare attenzione è data allo strumento urbanistico generale e ai suoi strumenti di attuazione: piano particolareggiato, piano di lottizzazione e piano integrato di intervento. Gli ultimi due sono esempi di edilizia negoziata, che vede quindi l'intervento privato nella programmazione del territorio. Il capitolo prosegue con un esame della disciplina dell'espropriazioni di pubblica utilità e delle politiche di rigenerazione e riqualificazione urbana rese sempre più necessarie dall'esigenza di ridurre il consumo di suolo. Questo consente di introdurre il terzo capitolo dedicato alle politiche di rigenerazione a Milano, oggetto di un'inchiesta della magistratura. Nel capoluogo lombardo negli ultimi decenni, si è assistito a una deregolamentazione a favore di imprenditori e costruttori, che avrebbe dato vita ad un vero e proprio modello: il "Rito Ambrosiano". Il capitolo è prima un'analisi dei quartieri rigenerati, City Life, Porta Romana, per poi passare a uno studio di tre alternative progettuali che riguardano la zona di San Siro e il nuovo stadio. Per concludere è stato visto il disegno di legge "Salva Milano", ora all'analisi del Senato, che si propone come ipotesi di sanatoria generalizzata delle pratiche urbanistiche incriminate nel capoluogo lombardo consentendo così la ripresa dei cantieri e del mercato immobiliare.

Il capitolo quarto è dedicato al diritto all'abitazione. Offre una visione comparata attraverso l'analisi della disciplina costituzionale italiana, europea e internazionale. Inoltre attraverso il ricorso a decisioni della Corte EDU consente di valutarne le concrete applicazioni pratiche.

Il lavoro si conclude con il capitolo cinque in cui vengono visti esempi di una buona urbanistica. Questi sono esempi virtuosi che servono da modello. È vista l'organizzazione e la lungimiranza adottata da Barcellona in occasione della rigenerazione della città per le Olimpiadi del 1992. Berlino invece è l'esempio di un'urbanistica che pianifica in stretto rapporto con il cittadino, mentre Vienna è la città con il maggior numero di case in edilizia popolare e sovvenzionata, frutto di un modello di sviluppo centenario, che le è valsa il primato nell'*housing sociale*.

È stata vista anche la rigenerazione del Porto Antico di Genova in occasione delle "Colombiadi" del 1992, per poi passare alla riqualificazione in occasione del G8 del 2001 e Genova Capitale Europea della cultura nel 2004 con il contributo dell'assessore Giorgio Guerello e del Capo di gabinetto Carlo Isola membri dell'amministrazione Pericu, sindaco dal 1997 al 2007, che consente una visione della pianificazione da dietro le quinte.

Capitolo 1: il fenomeno della gentrificazione, teorie, attori e conflitti

Sommario: 1.1 Origine del fenomeno e teorie interpretative. – 1.2 Cause della gentrificazione: approccio umanista e strutturalista. – 1.3 Smith e la “*rent gap theory*”. – 1.4 Chi sono i *gentrifiers*? – 1.5 Effetti e movimenti di resistenza.

1.1 Origine del fenomeno e teorie interpretative

Il termine gentrificazione è stato coniato in Inghilterra dalla sociologa inglese Ruth Glass che lo ha utilizzato per la prima volta nella sua opera “*London: Aspects of change*” per descrivere il processo attraverso il quale i quartieri operai londinesi venivano “ripopolati” da appartenenti alla classe media, trasformandosi in luoghi di residenza per quest’ultimi attraverso l’espulsione dei precedenti residenti¹. La sociologa utilizza il suffisso “*gentry*” con riferimento a latifondisti e proprietari terrieri di fine Ottocento che vivevano di rendita, quindi una classe elitaria e ricca anche se, come classe sociale, un gradino sotto alla nobiltà². Quindi possiamo definirla come un vero e proprio travaso, un processo di trasformazione urbana che porta alla sostituzione di una parte di abitanti di un quartiere o della loro quasi totalità da parte di altri abitanti più abbienti appartenenti a ceti superiori³.

«Ad uno ad uno, molti quartieri operai di Londra sono stati invasi dalle classi medie, superiori ed inferiori. Piccole e modeste case, con due stanze al piano superiore e due al piano inferiore, sono state rimesse a posto alla scadenza dei contratti di affitto e sono diventati eleganti e costose residenze. Grandi case vittoriane, declassate in periodi precedenti o recenti, divise in appartamenti o in stanze ammobiliate, sono state riportate al livello di un tempo. Oggigiorno, molte di queste case vengono suddivise in costosi appartamenti o “casettine”. Il valore e status sociale di queste abitazioni sono spesso inversamente proporzionali al loro stato, in ogni caso, enormemente gonfiati rispetto ai livelli precedenti nei rispettivi quartieri. Una volta che questo processo di “gentrificazione” inizia in un distretto, prosegue rapidamente fino a quando tutti o la maggior parte degli occupanti

¹ Cfr. R. GLASS, *London: Aspects of Change*, London, Centre for Urban Studies e MacGibbon and Kee, 1964.

² Cfr. J. VAN WEESEP, *Gentrification as a research frontier*, Progress in Human Geography, 1994, Vol. 18, N. 1, pp. 74-83.

³ Cfr. N. SMITH, *Gentrification and the Rent Gap*, Annals of the Association of American Geographers, 1987, vol. 77, N. 3, pp. 462-465.

originari della classe operaia vengono sfrattati, e l'intero carattere sociale del quartiere viene cambiato»⁴.

Se la paternità di questo concetto appartiene alla sociologa Glass ed è datato 1964, non significa che questo fenomeno non si sia manifestato anche precedentemente. La trasformazione urbana più celebre è senza dubbio la “haussmanizzazione parigina” per questo alcuni studiosi, tra cui Giovanni Semi parlano della “vicinanza tra haussmanizzazione e *gentrification*”. La haussmanizzazione parigina è la profonda modifica del centro storico parigino, avvenuto tra il 1853 e il 1870, effettuato per ragioni igienico sanitarie ed urbanistiche ad opera del barone Haussmann, ministro di Napoleone III. Una “distruzione creativa” con lo scopo di eliminare le aree fatiscenti delle città dove sorsero i grandiosi “*boulevard*” e parchi che ancora oggi caratterizzano Parigi. Dietro i famosi “*boulevard*”, che tutto il mondo apprezza e che hanno contribuito a rendere celebre la capitale francese, c'è una storia di pianificazione, di scelte politiche ed economiche, che hanno cambiato la città passando attraverso l'abbattimento di vecchi quartieri, la ricostruzione e lo spostamento forzato della popolazione⁵. I *boulevard* sono diventati così celebri da essere ormai entrati nel lessico internazionale per indicare un ampio viale, spesso fiancheggiato da alberi che gli conferiscono un aspetto più piacevole, con negozi e caffè adatti alla vita di una popolazione borghese e benestante.

La gentrificazione del nuovo millennio è una strategia urbana globale attraverso l'incorporazione di politiche pubbliche. È definita come la trasformazione fisica, sociale ed economica di un quartiere, attraverso opere di riqualificazione e tutto questo comporta inevitabili e significative variazioni del mercato immobiliare.

Possiamo definirla come il prodotto del divenire merce nei mercati finanziari della casa e di parti della città. Dunque, la gentrificazione dell'età moderna ha dei nuovi protagonisti: le società multinazionali. Mosse da logiche di profitto investono sulle città generando fenomeni di speculazione edilizia e finanziaria (che poi approfondiremo nel corso della tesi con anche riferimenti a casi specifici come quello milanese con implicazioni politiche e giudiziarie). I grandi capitali migrano dalla borsa alle città e quest'ultime vengono viste come un asset spendibile a livello finanziario⁶. In questi progetti di speculazione edilizia,

⁴ R. GLASS, *op. cit.*, p.18.

⁵ G. SEMI., *Gentrification: tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁶ Si veda A. PETRILLO, *Rigenerazione gentrificazione un dibattito necessario*, Video, You Tube, 22 set. 2022, URL: <https://share.google/ts4iHw8xHvdiR4MxC>.

accanto all'aspetto residenziale, vi è anche la necessaria presenza di negozi, ristoranti e spazi pubblici, necessari a far fronte alle domande dei nuovi residenti con un conseguente incisivo cambiamento dello spazio urbano. Infatti, si parla di rigenerazione multisettoriale.

Bourne, nel saggio “*The Demise of Gentrification? A commentary and perspective view*” individua due distinte ipotesi interpretative del fenomeno: una di carattere restrittivo e una di carattere inclusivo. La prima si concentra sul processo di successione sociale e sul conseguente spostamento dei residenti originari. La seconda, invece, si riferisce a contesti in cui l'area perde la propria funzione residenziale preesistente e dunque non sarebbe appropriato parlare di *gentrification*, bensì di un processo di rinnovamento urbano di portata più ampia, che non si limita a trasformare uno spazio sociale già costituito, ma piuttosto ne determina la creazione di uno completamente nuovo⁷.

Il fatto che vi siano due tesi è indice della difficoltà, come vedremo nel corso del capitolo, di definire i confini entro cui circoscrivere il fenomeno. La gentrificazione assume varie sfumature a seconda delle caratteristiche della città e dei residenti interessati e vi è il rischio che il concetto di *gentrification* venga svuotato del suo significato se applicato in modo indiscriminato a fenomeni di rigenerazione urbana diversi tra loro. Così questa etichetta negativa è stata data anche a fenomeni di riqualificazione e rigenerazione che non implicano necessariamente fenomeni di sostituzione della popolazione.

Contrariamente alla quasi totalità degli autori del suo tempo, che sostenevano come la gentrificazione fosse un processo “inarrestabile”, Bourne lo ritiene invece un fenomeno transitorio. Questa sua idea era dovuta dalla forte crisi del mercato immobiliare di fine anni '80 che aveva portato a un arresto dell'attività edilizia, per questo riteneva che la gentrificazione sarebbe terminata insieme alle dinamiche economiche che la avevano fatta emergere. Una tesi però smentita con la ripresa dei mercati negli anni 90 che hanno comportato una nuova gentrificazione.

L'idea che Bourne aveva della gentrificazione, ossia a fasi cicliche, si può ritrovare anche nel tentativo di Hackworth e Smith, poi modificato da Lees nel 2008, di dare un ordine cronologico a questo fenomeno. Parlano di “ondate” di gentrificazione su uno schema basato sull'intrecciarsi di fasi e momenti di latenza, denominati “transizioni”.

Inizialmente vengono individuate tre ondate a cui successivamente ne viene aggiunta una quarta. La prima, chiamata “*gentrification* sporadica”, prende in esame il fenomeno

⁷ Cfr. L. S. BOURNE, *The demise of gentrification? A commentary and perspective view*, Urban Geography, 1993, Vol. 14, N. 1, pp. 95-107.

londinese studiato da Glass e ha un carattere non sistematico con il ritorno in città di capitali e investimenti. La transizione che ne segue è caratterizzata dalla diffusione dell'opera condotta dai primi pionieri, molti dei quali entravano nei quartieri centrali affittando gli alloggi a loro volta progressivamente acquisiti da investitori e costruttori.

La seconda ondata, definita "fase di ancoraggio", vede una diffusione su scala internazionale della gentrificazione e un collegamento sempre più forte tra il settore immobiliare e quello finanziario con anche politiche di riqualificazione di tipo culturale (musei, fiere). La transizione che segue è quella della recessione degli anni Novanta, ma intorno alla metà di questo decennio c'è un'ulteriore espansione della gentrificazione anche al di fuori dei centri urbani. La riqualificazione urbana è gestita dal settore pubblico e non prevede tanto il restauro del precedente stock immobiliare, ma la creazione di nuovi edifici, "new built gentrification" e anche delle cosiddette "urban amenities" ovvero bar, supermercati, eventi sportivi e culturali⁸. Questi servizi locali urbani hanno un effetto positivo per quanto riguarda il capitale umano che aumentando genera una crescita economica. Spiega Pratt che aprire un museo o organizzare un festival sono «politiche strumentali che cercano di usare la cultura e la creatività per raggiungere obiettivi non solo culturali»⁹. L'obiettivo è la risoluzione di problemi sociali attraverso la sostituzione di residenti attraverso l'aumento della base fiscale, l'attrazione di nuovi residenti e anche turisti.

La quarta ondata va dal 2000 e 2006 e viene definita dall'"*Economist*" come la «più grande bolla speculativa della storia». Una speculazione immobiliare mondiale che in Italia, nel periodo 1997 – 2005, fece lievitare i prezzi delle case del 69%. La bolla scoppiò nel 2007 e originò la più grande recessione dal secondo dopoguerra¹⁰.

Le declinazioni di gentrificazione sono molteplici a seconda dell'obiettivo perseguito. Si parla di *trendification* quando si richiede anche un miglioramento estetico del quartiere, che era abitato da un ceto medio-basso e dove si sono gradualmente inseriti residenti appartenenti a ceti più abbienti con un conseguente adeguamento dei servizi alla nuova richiesta e a uno sviluppo di un mercato più esigente¹¹. *Trendification* deriva da *trendy* e sottolinea dunque come il nuovo quartiere voglia essere alla moda. C'è l'arrivo di artisti,

⁸ Cfr. J. HACKWORTH, N. SMITH, *The changing state of gentrification*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2001, Vol. 92, No. 4, pp. 464-477.

⁹ Cfr. A. C. PRATT, *Creative cities: The cultural industries and the creative class*, in *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2008, PP. 107-117.

¹⁰ Cfr. G. SEMI, op. cit., pp. 41-44.

¹¹ Cfr. N. SMITH, *Gentrification and uneven development*, *Economic Geography*, 1982, Vol. 58, N. 2, pp. 139-155.

spesso definiti come pionieri della gentrificazione e anche avanguardisti nelle idee perché aprono gallerie, caffè alternativi, piccole boutique e negozi di nicchia. Tutto questo consente al quartiere di acquisire così una certa “coolness”. Altri segnali evidenti sono le ristrutturazioni estensive di palazzi storici oppure, guardando anche al punto di vista culinario, il passaggio dalle tradizionali osterie a gestione familiare a ristoranti gourmet¹².

Mathieu Van Criekingen e J. M. Decroly, nel tentativo di classificare i rinnovamenti urbani, estendono il concetto di *gentrification* anche a casi in cui il miglioramento dell’ambiente costruito deriva dalla costruzione di nuovi edifici in aree precedentemente non edificate, oltre che dalla riqualificazione o dal cambio d’uso di edifici esistenti. Gli autori per dare un ordine al fenomeno utilizzano un modello che si sviluppa in varie fasi. Secondo questa teoria, la *gentrification* si svilupperebbe in una successione inevitabile di stadi: dalla “*sweat equity gentrification*”, caratterizzata dall’arrivo di residenti con maggiore capitale culturale, fino alla fase stabilizzazione con nuovi residenti dotati anche di un elevato capitale economico. In questa fase, elementi originariamente espressione del gusto dei primi *gentrifier* vengono mercificati, fenomeno favorito dall’intervento di società immobiliari.

Gli autori rilevano, tuttavia, come il modello a stadi possa risultare fuorviante, poiché ricondurrebbe sotto un unico concetto processi di rinnovamento urbano diversi. Analizzando numerosi studi empirici, identificano quattro processi: “*gentrification*”, “*marginal gentrification*”, “*upgrading*” e “*incumbent upgrading*”. La classificazione si basa su cinque criteri residenziali, tre sono relativi alle trasformazioni intervenute e due si riferiscono alla situazione prima e dopo il rinnovamento. Per parlare di “*gentrification*”, tutti i criteri devono essere soddisfatti e il quartiere, originariamente degradato, deve trasformarsi in un’enclave destinato alle classi agiate.

La “*marginal gentrification*” si ha in quartieri periferici o zone considerati marginali. I protagonisti in questo caso sono i “*marginal gentrifier*” in quanto hanno a disposizione un capitale inferiore e meno stabile. Mentre la gentrificazione in senso stretto la troviamo in città in cui sono presenti centri direzionali di società che operano a scala globale. I processi di “*upgrading*” e “*incumbent upgrading*” comportano invece interventi di ristrutturazione con un minimo o nullo cambiamento dei residenti¹³.

¹² Cfr. LESLIE KERN, *La gentrificazione è inevitabile e altre bugie*, Treccani, pp. 47-60.

¹³ Si veda M. VAN CRIEKINGEN, J. M. DECROLY, *Revisiting the diversity of gentrification: neighborhood renewal process in Brussels and Montreal*, 2003, *Urban studies*, Vol. 40, N. 12, pp. 2451-2468, in I. SALERNO, *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 23.

Ci sono poi di tre ulteriori forme di gentrificazione a cui desidero particolarmente porre l'attenzione perché le ritengo le più incisive nel nostro periodo storico caratterizzato dalla mobilità lavorativa, studentesca e turistica. Sono forme di gentrificazione il cui nome richiama direttamente il fenomeno a cui di volta in volta ci riferiamo: “*supergentrification*”, “*studentification*” e “*turistification*”.

Di “*supergentrification*” parla per prima l'urbanista Loretta Lees nel suo saggio “*Super-gentrification: The Case of Brooklyn Heights, New York City*”. È un nuovo fenomeno di gentrificazione che muove dai dipendenti delle grandi società finanziarie e informatiche. Il suffisso “super” intende un nuovo livello di gentrificazione, ossia la ri-gentrificazione di un'area urbana già gentrificata, investita da una nuova ondata di nuovi residenti e caratterizzata da un'alta mobilità che l'ha trasformata in un'enclave ancora più esclusiva e costosa. Ci riferiamo ad un'élite globale presente in città come New York, Tokio o Londra. I cosiddetti “*financifiers*”, persone che possono permettersi ristrutturazioni di lusso senza richiedere mutui e prestiti bancari.

È la terza ondata di gentrificazione e l'autrice analizza questo processo attraverso il caso del quartiere di Brooklyn Heights. Dopo una prima gentrificazione ad opera di artisti ed esponenti della classe media, tra gli anni '90 e 2000 c'è un nuovo cambiamento. È esemplificativo l'esempio di una *browstone* che negli anni '60 venne acquistata per 28.000 dollari e venduta negli anni '90 per quasi 600.000 dollari a un broker di Wall Street (classico protagonista di questa terza ondata) che la ristruttura completamente e la rivende a più di 1,75 milioni di dollari. Situazioni analoghe possono ritrovarle a Londra nel quartiere *Barnsbury*¹⁴.

L'autrice per altro contesta il modello “a stadi”. Non riscontra infatti un punto di arrivo, ma diversamente ritiene che questa continua gentrificazione, in aree già gentificate, renda questo fenomeno una sorta di ciclo continuo senza un “*end-point*”. Inoltre, questa logica tipicamente capitalista, è alla base della bolla edilizia che esplose nel 2007 a livello globale a causa della crisi dei mutui *subprime* negli Stati Uniti. Ci fu il crollo del mercato immobiliare con la conseguenza di una grave crisi mondiale che portò a drastiche misure di *austerity*.

La “*studentification*” riguarda il cambiamento dei connotati di aree di città per soddisfare le esigenze e la pressione abitativa degli studenti universitari. Gli studenti hanno modificato il mercato immobiliare con una maggiore richiesta di abitazione in affitto, inoltre

¹⁴ Cfr. L. LEES, *Super-gentrification: the case of Brooklyn Height, New York City*, Urban Studies, 2003, Vol. 40, N. 12, pp. 2487-2509.

anche i servizi si devono adeguare alle nuove esigenze con la nascita di bar, luoghi di aggregazione e locali alla moda¹⁵. Gli studenti in trasferta sono soggetti che non partecipano alla vita politica della città che li accoglie e tendono a conservare la residenza nella città di origine. Inoltre, pur appartenendo principalmente alla classe media, hanno a disposizione un ridotto capitale economico, ma sono ricchi di capitale culturale, inoltre, questa studentificazione è alla base per una futura gentrificazione perché unisce una generazione di potenziali diffusori di nuovi stili di vita che nascono nelle aule universitari, nei centri culturali e nei locali alla moda.

È possibile individuare quattro caratteristiche come conseguenza della gentrificazione prodotta dalla necessità di accogliere gli studenti. A livello sociale c'è un aumento della densità abitativa data la concentrazione di più studenti all'interno di singole unità abitative a cui fa da contraltare il fenomeno dello spopolamento durante il periodo estivo¹⁶.

Culturalmente si assiste a una comunanza degli stili di vita e abitudini degli studenti che condividono lo stesso *background* culturale. Per far fronte a queste nuove richieste si registra l'apertura di locali commerciali volti alla vendita, ai servizi, allo sport e all'arte che però spesso non corrisponde alle esigenze della popolazione locale.

L'aumento della densità affrontato prima a livello sociale porta conseguenze anche a livello economico; le case di proprietà vengono convertite in locazioni per studenti e affitti a medio/lungo termine. Peggiora la condizione degli immobili a causa di una minore manutenzione da parte dei proprietari. Vengono utilizzati immobili dozzinali o di seconda mano per soddisfare esigenze di studenti spesso poco attenti alla cura del locale che hanno preso in affitto e per il quale è stato chiesto una caparra per gli eventuali danni. Questo tipo di gentrificazione porta anche ad un aumento delle linee di trasporto pubblico locale, soprattutto nel caso di collegamenti verso le Università.

Secondo dati ISTAT nel 2020 la popolazione residente nelle 56 città italiane in cui si trovano gli atenei è di 13,3 milioni dei quali 1,2 milioni sono studenti. Di questi 930 mila risiedono in una provincia diversa rispetto a quella dell'ateneo che frequentano, mentre 254 mila studiano nelle province di residenza. Sono infine 87 mila gli studenti residenti in città universitarie ma che studiano altrove¹⁷.

¹⁵ Si veda P. DARREN SMITH, "Studentification": *the gentrification factory?*, in R. ATKINSON E G. BRIDGE (eds) *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*, London, 2005, 73-90.

¹⁶ Cfr. G. SEMI, op. cit.

¹⁷ *Diseguaglianze Sociali*, Glossario, URL: <https://share.google/tOPnTnXdKs307vSjz>.

Vi è uno stretto legame tra politiche pubbliche e la gentrificazione. La pagina ufficiale del Comune di Genova, in data 16/07/2025, parla di un incontro tra la sindaca di Genova, Silvia Salis, e la ministra dell'Università e della Ricerca, Anna Maria Bernini, in cui emerge la volontà di realizzare un campus Universitario a Genova Quarto. Si tratterebbe anche di un'importante opera di riqualificazione, in quanto andrebbe a prendere il posto dell'ex ospedale psichiatrico, ora in parte in disuso e in parte in uso dalla Asl3. È un progetto di rigenerazione complessiva dell'area, non solo posti letto, ma anche servizi per studiare meglio e vivere la città¹⁸.

Sarebbe in generale opportuno un maggiore dialogo nella rimodulazione di piani urbanistici coinvolgendo anche una rappresentanza degli studenti che spesso invece sono ritenuti invisibili perché soggetti in transito. Qualcosa in questo senso si è mosso come dimostra il convegno organizzato a Bologna il 20 e 21 settembre 2019 dal titolo l'“istruttoria pubblica in merito al disagio abitativo”. L'obiettivo tramite il dibattito era di trovare, insieme ai residenti e agli studenti, proposte per la realizzazione del nuovo Piano Urbanistico Generale.

Con riferimento alla “*touristification*”, turisticazione, è centrale in nazioni, come l'Italia, che reggono gran parte della propria economia sul settore terziario. È diventato un termine proprio del nostro linguaggio comune e definito dall'accademia della Crusca come un “insieme di trasformazioni architettoniche, urbanistiche, sociali ed economiche dovute al sovraffollamento turistico”¹⁹.

Dovuta alla crescita del turismo su scala locale e facilitato da alcune piattaforme online come “Airbnb”, ha comportato la trasformazione di quartieri popolari e storici del centro urbano in luoghi per il consumo e il turismo, attraverso l'espansione delle funzioni ricreative per il tempo libero o residenziali per il turismo, finendo per sostituire le funzioni tradizionali della residenza a uso permanente, dell'affitto di lungo termine e del commercio locale tradizionale. È così peggiorato il trend di espulsione e segregazione residenziale, svuotando i quartieri dalla loro popolazione originaria.

Un caso emblematico è la turisticazione di Venezia. Sono più di 2000 i veneziani in attesa di alloggi pubblici e i prezzi degli affitti sia ad uso abitativo che per le attività commerciali sono ormai insostenibili per il ceto medio. A Venezia non sono una priorità i

¹⁸ *Un campus Universitario a Quarto? La sindaca Salis incontra la ministra Bernini a Roma*, Comune di Genova, URL: <https://share.google/57JfQ1LsMjpP83SZ7>.

¹⁹ Accademia della Crusca, *turisticazione*, URL: <https://share.google/3ETkb5woDiJBM3CUT>.

cittadini, come dimostra la totale mancanza di interventi pubblici a loro tutela, ma la ricerca del profitto ha causato la sostituzione dei residenti storici con i turisti. Sono nati movimenti di lotta, tra i quali cui l'Assemblea Sociale per la Casa, una rete solidale che discute di temi come il diritto alla casa e l'edilizia popolare. Spesso l'unica soluzione per poter continuare a vivere e per avere un tetto sotto cui stare e anche per poter dare un futuro ai propri figli è l'occupazione. Un problema grave ed irrisolto riguarda gli appartamenti sfitti di edilizia pubblica. Sono case pagate con la tassa GESCAL (ente attivo tra il 1963 e il 1998 che gestiva il patrimonio immobiliare di edilizia pubblica e i fondi destinati a questo scopo) ma che ora si trovano in totale stato di abbandono. L'occupazione è favorita dagli stessi residenti in regola, che segnalano le case sfitte perché vivere in condomini fantasma crea problemi sia sociali che fisici ed economici (pensiamo al freddo che si ha quando l'appartamento sottostante è completamente vuoto). In particolare, c'è il caso delle "Cassette" nell'isola della Giudecca. Un quartiere di case popolari, assegnate tramite bando, che negli ultimi due decenni è stato ignorato dalle politiche abitative. Ci sono almeno 40 appartamenti vuoti su 120 totali perché mancano fondi da destinare al *welfare* per interventi di ristrutturazione. Sono allora i residenti che si adoperano, anche attraverso la bioedilizia nel cercare di recuperare gli appartamenti inutilizzabili, anche attraverso l'aiuto di cooperative come la "Re-Biennale" che ha l'obiettivo di contrastare l'enorme spreco che avviene all'interno della Biennale di Venezia dove, subito dopo la conclusione della mostra, tonnellate di materiale edilizio praticamente nuovo viene destinato alla discarica.

Questa gentrificazione turistica si vede bene numeri alla mano, Venezia nel 2008 aveva più di 60.000 abitanti, mentre nel 2020 sono diventati meno di 50.000. Guardando i citofoni non può passare inosservato che molti interni al posto del classico "nome e cognome" hanno la dicitura "locazione turistica" e sparando gli abitanti la inevitabile conseguenza è che spariscono anche le tradizionali attività legate alla storia e cultura di Venezia²⁰.

²⁰ Per un maggiore approfondimento è consigliato VD news, *Lottare per salvare la città: gli effetti della turistificazione a Venezia*, 20 feb. 2023, YouTube, URL: <https://youtu.be/bNvIRa8mK1k?feature=shared>.

1.2 Cause della gentrificazione: approccio umanista e strutturalista

Comprendere le cause di un fenomeno è sempre il primo passo per cercare di porre rimedio ai suoi effetti nocivi. Le cause ci indicano cosa è stato fatto e quindi su cosa intervenire e sono indispensabili per individuare le responsabilità politiche che sono dietro ad un processo di trasformazione urbana.

Il dibattito sulle cause della *gentrification* si è sviluppato soprattutto all'interno di due grandi filoni di pensiero, da un lato quello umanista-liberale e dall'altro quello marxista-strutturalista. Secondo la prospettiva che Jan van Weesep, professore alla facoltà di Geoscienze all'Università di Utrecht, la *gentrification* è una conseguenza dei cambiamenti nella struttura demografica delle società²¹ e nasce dalle scelte di una nuova classe media che cerca di realizzare stili di vita più vicini ai propri gusti e valori.

Di contro, lo “*structural approach*” interpreta il fenomeno come il risultato di meccanismi più profondi, legati alla struttura sociale e ai rapporti di produzione; vede la gentrificazione come un processo di natura politica ed economica con una stretta relazione tra investimenti di capitale e meccanismo di produzione dello spazio urbano.

Due figure, in particolare, hanno incarnato queste visioni contrapposte: David Ley, che ha dato voce all'interpretazione umanista, e Neil Smith, che invece dà della gentrificazione una lettura marxista. Le differenze tra i due approcci si possono sintetizzare in una serie di dicotomie: preferenze contro capitale, cultura contro classe, consumo contro produzione, domanda contro offerta.

Nella lettura di David Ley, la *gentrification* non è un processo isolato, ma si inserisce nei grandi cambiamenti economici, politici e culturali che hanno attraversato le società occidentali a partire dagli anni Settanta. Richiama, ad esempio, la transizione dalla città industriale a quella post-industriale: un passaggio segnato dal declino dei lavori manuali non qualificati e dall'ascesa delle professioni legate alla tecnologia e ai servizi. Questo mutamento ha dato spazio a una nuova classe di professionisti altamente istruiti e ben retribuiti, che hanno iniziato a guardare ai centri urbani come al luogo ideale in cui vivere. Questa nuova classe porta a una crescita dei consumi, non necessariamente orientati verso beni materiali, ad un incremento del benessere e ad una riduzione degli orari di lavoro; quindi, la classe media ha specifiche esigenze e stili di vita incompatibili con la classe previgente in quella zona della città in cui si stabilizzano. Ley vede dunque la gentrificazione

²¹ Cfr. J. VAN WESEPE J. VAN, op. cit. pp. 74-83.

come un processo dal basso dove le scelte individuali portano a un cambiamento significativo dell'aspetto urbano.

Parallelamente, anche sul piano politico si registra un cambiamento. Lo Stato abbandona il vecchio ruolo di semplice controllore, tipico del "laissez-faire" (parola d'ordine del liberismo economico del XVIII secolo), per assumere una funzione più attiva e regolatrice. Sul piano culturale, invece, emergono nuovi valori: il consumo, l'estetica e l'esperienzialità si sostituiscono alla centralità del lavoro e all'idea di progresso illimitato che avevano caratterizzato la fase precedente.

Ley collega, inoltre, il ritorno verso i centri urbani ai cambiamenti demografici: l'aumento della popolazione cittadina, la diminuzione delle dimensioni familiari e la diffusione di nuovi stili di vita hanno reso più attrattive le aree centrali, ricche di stimoli culturali e opportunità sociali. Non a caso, secondo l'autore, i nuovi paesaggi urbani sono il riflesso di un'ideologia liberale incarnata da una classe media emergente, i cui consumi e preferenze costituiscono la spinta principale della gentrificazione. La gentrificazione consente quindi di fare scelte di vita con cui si indirizza la città in un determinato modello di sviluppo. Il quartiere dove andare a vivere, la scuola dove iscrivere i figli e il locale dove uscire la sera non sono solo scelte di vita quotidiane ma frutto di un modo diverso di pensare e vivere lo spazio pubblico. Il "*place making*" tiene in considerazione i bisogni della "*cultural new class*" che sceglie di tornare a vivere nelle città per poter conciliare le proprie aspirazioni di carriera con uno standard di vita sociale e culturale che rispetti certe caratteristiche. La soluzione è quindi, risiedere dove si trovano la maggior parte di persone simili e vivere intensamente il quartiere²².

Harvey Molotch ha invece teorizzato la "*growth machines*" (letteralmente macchina di crescita) con politici locali, imprenditori e costruttori che si coalizzano animati da una comune logica speculativa. Tesi che tende a dimostrare come la gentrificazione sia il risultato di interessi pubblici e privati nella gestione dello spazio urbano. Questa teoria vede il valore della casa non solo nel mattone, ma anche nella somma di aspetti "accessori" come la possibilità di accedere a servizi e relazioni. La vicinanza a scuole e a posti di lavoro è fondamentale come anche le qualità ambientali.

²² Cfr. D. LEY, *Liberal ideology and post-industrial city*, Annals of the Association of American Geographers, 1980, Vol. 70, No. 2, pp. 238-258; D. LEY, *Alternative Explanations for Inner-City Gentrification: a Canadian Assessment*, Annals of the Association of American Geographers, 1986, Vol. 76, N. 4, pp. 521-535.

I “*place entrepreneurs*” ovvero chi cerca di trarre profitto dall’aver a disposizione uno o più immobili si dividono in tre categorie. Nella prima troviamo gli “imprenditori per caso” ovvero chi è entrato in possesso di immobili ed edifici senza volerlo come in occasione di un lascito ereditario. Poi ci sono gli “imprenditori attivi”, coloro che anticipano le scelte residenziali e commerciali future comprando laddove i prezzi sono concorrenziali. Infine, gli “speculatori strutturali” che mettono a frutto i profondi legami con la sfera politica.

La teoria “*growth machine*” sostiene che per sfruttare economicamente il valore di un luogo gli attori interessati si debbano coalizzare creando appunto “macchine di crescita”. Si tratta di meccanismi di produzione del consenso economico e politico con lo scopo di trasferire i costi su chi non fa parte della coalizione vincente. È una teoria che si adatta bene alla seconda ondata di gentrificazione, quella detta di “ancoraggio” dove le politiche pubbliche accompagnano o assecondano gli attori privati nel produrre le città. Un esempio è il centro storico di San Francisco tra gli anni Cinquanta e Ottanta; in questi anni vi fu un processo di riqualificazione basato sull’acquisto di aree centrali da parte di una agenzia di sviluppo locale che ebbe il supporto dall’ufficio di pianificazione. Venne così acquistato un territorio che comprendeva quasi 40.000 residenti generando un aumento della rendita di tassazione del 500%. Questo costrinse i vecchi residenti a trasferirsi in maniera massiccia verso la periferia estrema della città. Chi aveva perso la casa, perché non riusciva a sostenere i costi che comportava continuare ad abitare in una zona che si era riqualificata, si trasferì nel quartiere di Tenderloin rendendolo sempre più povero ed intasato²³.

Un ulteriore elemento di riflessione sulle cause di gentrificazione riguarda il mutamento del ruolo della donna, sia nella famiglia che nel mercato del lavoro. Beauregard sottolinea come il superamento del modello patriarcale sia un aspetto essenziale per comprendere le trasformazioni sociali che accompagnano la gentrification²⁴. Su questa linea è anche che Liz Bondi mette in evidenza come i cambiamenti demografici ed economici legati all’ingresso delle donne nel mondo del lavoro e alla conseguente emancipazione femminile abbia contribuito a creare nuove forme di domanda abitativa (donne divorziate o comunque single). Secondo la studiosa le donne non sono numericamente significative tra

²³ Cfr. G. SEMI, op. cit., pp. 59-67.

²⁴ Si veda R. A. BEAUREGARD, *The chaos and complexity of gentrification*, 1986, in N. SMITH, P. WILLIAMS, *Gentrification of the city*, Londra, Allen and Unwin pp. 35- 55 in NICO BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016.

i “*gentrifier*”, mentre sono tra quelle fasce più vulnerabili che rischiano di essere sacrificate dagli stravolgimenti economici e sociali dovuti alla *gentrification*²⁵.

C’è anche una teoria revanscista per provare a spiegare le cause della gentrificazione. *Revanch* in francese significa rivincita e connota un tipico atteggiamento nazionalistico tendente al recupero, con una nuova guerra, del territorio e del prestigio perduti in seguito alla sconfitta in una guerra precedente²⁶. E dunque c’è pure chi sostiene che la gentrificazione sia un movimento di riconquista volto a riappropriarsi di quelle terre precedentemente sottratte alle classi medie.

Smith ne parla facendo un parallelismo con la colonizzazione delle terre dell’Ovest degli Stati Uniti del XVIII e XIX secolo, una sorta “vendetta” delle classi medie e superiori contro chi aveva occupato il centro urbano nel periodo di disinvestimento. Così facendo le classi medie e alte hanno riacquisito, grazie all’intervento delle politiche pubbliche neoliberale che caratterizzano gli anni ’80, il controllo sul territorio espellendo, attraverso politiche di sgombero e sorveglianza, poveri, migranti o persone senza fissa dimora. L’intervento pubblico fece passare la gentrificazione come strumento di controllo delle popolazioni marginali²⁷.

Come anticipato all’inizio del capitolo la discussione sulle cause della gentrificazione si divide tra coloro che ne danno un taglio più umanista e coloro che hanno invece un approccio marxista. Tra questi Neil Smith.

1.3 Smith e la “*rent gap theory*”

Neil Smith è stato il più influente e noto studioso della gentrificazione. Nato in Scozia nel 1954 ebbe come maestro David Harvey, professore di studi urbanistici all’Università di Baltimora negli Stati Uniti. Entrambi ritenevano che la produzione dello spazio urbano si compie attraverso spostamenti di investimenti di capitale che però generano disinvestimento nei luoghi che abbandonano. Smith: “*uneven development*” ovvero “sviluppo disomogeneo”.

²⁵ Si veda L. BONDI, *Gender divisions and gentrification: a critique*, Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 1991, Vol. 16, N. 2, pp. 190-198, in I. SALERNO, *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 27.

²⁶ *Revancismo*, Treccani, URL: <https://share.google/yoxGxrONYAZyTKFZ8>.

²⁷ Cfr. N. SMITH, *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*, London, New York, Routledge, 1996.

Per cui la gentrification è una fase di reinvestimento del capitale all'interno di città che hanno sperimentato in precedenza delle forme di disinvestimento. Per questa ragione Smith, in un articolo compreso nella raccolta di saggi "*The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*" parla di movimento di capitali che tornano verso le città.

I detentori del capitale come riescono a sapere il momento in cui è necessario riprendere ad investire nelle città? Smith, elabora la "*rent gap theory*" o teoria del differenziale di rendita: il capitale investito nei centri urbani non ha un valore stabile, ma può subire fasi di deprezzamento. Tutto questo apre a nuove possibilità di profitto attraverso fenomeni ciclici di investimento e disinvestimento. È proprio in questo meccanismo di svalutazione e rivalutazione che Smith individua la logica economica alla base del fenomeno.

Alla base vi è l'idea di "rendita capitalizzata del terreno". Corrisponde all'affitto risparmiato se l'appartamento è abitato dal proprietario stesso, all'affitto realizzato se il proprietario non vive nell'appartamento ma lo cede in locazione e al prezzo di vendita dell'immobile se dovesse essere ceduto a titolo definitivo²⁸. Invece, la rendita potenziale è il valore di quel terreno se sfruttato in tutte le sue possibilità. Smith però raffina ulteriormente questa analisi, introducendo quattro concetti distinti: il valore dell'abitazione, il suo prezzo di vendita, la rendita del suolo già capitalizzata e quella potenziale.

Qui si nota la differenza rispetto alla teoria neoclassica secondo la quale i prezzi nascono dall'incontro tra domanda e offerta. Per Smith invece è fondamentale il costo di produzione e, in particolare, la quantità di lavoro necessaria a realizzare un bene. In questa chiave il valore di un'abitazione non è fisso. Può scendere, perché il tempo e l'uso la usurano, ma può anche salire, se vi si aggiunge nuovo lavoro sotto forma di ristrutturazioni o migliorie. Il prezzo di mercato però non coincide mai esattamente con questo valore, perché è influenzato sia dalle dinamiche della domanda sia dal fatto che ogni immobile "trascina" con sé anche una quota di rendita del suolo.

La vera intuizione di Smith riguarda la rendita potenziale del suolo: cioè quella che si potrebbe ricavare se il terreno fosse destinato al suo uso più redditizio (*highest and best use*). È qui che nasce la cosiddetta *rent gap*, ossia il divario tra la rendita attuale, bassa a causa del degrado o della dismissione, e quella potenziale, molto più alta a seguito di interventi di riqualificazione e investimenti anche nell'area circostante²⁹. Quando questo divario, differenziale di rendita, si amplia, reinvestire diventa conveniente.

²⁸ Cfr. G. SEMI, *op cit.*, pp. 50-59.

²⁹ Si veda N. SMITH, *Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. Journal of the American Planning Association*, 1979, pp. 538-548, in N. BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città*

Immaginando un quartiere composto da edifici simili, Smith mostra come il ciclo si ripeta: subito dopo la costruzione i valori immobiliari restano alti, ma col passare del tempo le case si svalutano, sia perché invecchiano sia perché nuove tecniche permettono di costruire meglio e a costi minori. Inoltre, se ad abitare gli immobili sono i proprietari questi provvedono alla manutenzione, nel caso invece che nel quartiere sia prevalente la locazione, il disinteresse degli affittuari può accelerare il degrado che comporta una riduzione dei prezzi. È questo il momento in cui è opportuno intervenire per investire e che colgono al volo imprese edili, imprenditori immobiliari e proprietari che vanno alla ricerca di margini di profitto. Sono loro i produttori della *gentrification*.

La caduta dei valori di mercato apre la strada così a un nuovo ciclo: immobili decadenti vengono acquistati a prezzi bassi, ristrutturati e rivenduti (o riaffittati) a prezzi più alti, attirando una popolazione con maggiore capacità di spesa³⁰.

In questo senso, Smith rovescia l'interpretazione culturale di Ley: la *gentrification*, secondo lui, non è prima di tutto il frutto delle preferenze sociali dei *gentrifier*, ma un fenomeno economico strutturale, radicato nelle dinamiche del mercato immobiliare e nel modo in cui il capitale circola e si valorizza nello spazio urbano. Per cui si avrà gentrificazione quando gli investitori riusciranno ad acquistare immobili, a ristrutturarli e a pagare gli interessi sui mutui e prestiti per la costruzione riuscendo comunque a vendere il prodotto finale ad un prezzo che garantisca profitto³¹.

Una teoria che ha sollevato diverse critiche a cominciare da quelle di Chris Hammett. L'urbanista britannica riteneva che questa *rent gap* non riuscisse a spiegare il motivo per cui alcuni *gentrifiers* si muovano verso le città e altri verso i sobborghi e come mai, pur in presenza di margini di profitto, alcune aree non siano interessate da questo processo³². Uno degli aspetti maggiormente criticati è relativo al contesto. L'analisi di Smith si basa sull'esperienza statunitense che presenta una urbanizzazione e diffusione della proprietà immobiliare molto diversa da quella europea e pertanto la sua analisi rischia di non essere efficace al di fuori degli Stati Uniti. Per esempio nell'Europa Meridionale c'è una grande diffusione della proprietà privata che potrebbe agire da freno alle riqualificazioni repentine

di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol, Università degli studi di Urbino, 2015-2016, pp. 29-30.

³⁰ Per un approfondimento si rimanda a N. SMITH, *Gentrification and the Rent Gap*, *Annals of the Association of American Geographers*, 1987, vol. 77, N. 3, pp. 462-465.

³¹ Cfr. N. SMITH, *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*, London, New York, Routledge, 1996, p.68.

³² Cfr. C. HAMNETT, *The blind men and the elephant: the explanation of gentrification*. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1991, pp. 173-189.

osservate in America dove larga parte della popolazione vive affittando proprietà da società immobiliari.

Un altro passaggio rilevante a livello di contestualizzazione è poi dato dalle diverse politiche nazionali di regolazione del territorio. In alcuni casi ci sono infatti vincoli stringenti per la realizzazione di nuove opere al fine di consentire la preservazione del suo patrimonio monumentale e culturale. Per cui è necessario anche fare una valutazione delle condizioni politiche che consentono a questi produttori di gentrificazione di compiere il loro lavoro in un discorso più complesso di “*political economy*”.

1.4 Chi sono i *gentrifiers*?

I *gentrifiers* sono i grandi protagonisti del fenomeno analizzato in questo lavoro di ricerca e assumono connotati diversi a seconda del tipo di intervento che vogliono portare a compimento. La gentrificazione muta, infatti, le proprie caratteristiche in base alla città, al quartiere e alle esigenze della classe sociale che si va ad insediare nel territorio.

Il modello tradizionale di *gentrifiers* è quello del “soggetto bianco”, in possesso di un titolo di studio elevato, disposto ad investire nella propria zona e ad abitare in zone che inizialmente non offrono molti servizi³³. Questa descrizione è molto semplice e non considera gentrificatori con caratteristiche differenti come i professionisti, gli afroamericani³⁴, le madri single³⁵ e i bohemians³⁶. Le motivazioni che spingono queste persone a trasferirsi in un quartiere possono essere molteplici, alcune guardano alla dimensione economica, approfittando delle opportunità di profitto offerte dal reinvestimento immobiliare³⁷. Altri valutano la praticità: vicinanza al lavoro, alle scuole, ai servizi³⁸. In altri casi, la scelta nasce dall’attrazione per caratteristiche specifiche del quartiere, come la presenza di edifici storici o la varietà sociale e culturale del contesto. A seconda dei contesti

³³ Cfr. S. ZUKIN, *Gentrification: culture and capital in the urban core*. *Annual Review of Sociology*, 1987, pp. 129-147.

³⁴ Si veda M. M. TAYLOR, *Harlem between heaven and hell*, 2002, University of Minnesota Press, in N. BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016, p. 40.

³⁵ Cfr. D. ROSE, *A feminist perspective of employment restructuring and gentrification: the case of Montreal*, 1989, in J. WOLCH e M. DEAR (eds.) *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*, London Routledge, pp. 118-138.

³⁶ Cfr. R. D. LLOYD, *Neo-bohemia: Art and commerce in the postindustrial city*, 2005, New York Routledge.

³⁷ Cfr. N. SMITH, *Toward a theory of gentrification*, cit., pp. 538-548.

³⁸ Cfr. T. BUTLER, *Gentrification and the middle classes*, 1997, Ashgate Publishing.

emergono figure diverse. Le famiglie della classe media, ad esempio, sono spesso protagoniste di forme di *new-build gentrification* o di gentrificazione provinciale, soprattutto quando la scelta residenziale è legata anche alla ricerca di scuole considerate “migliori” per i figli³⁹. All’estremo opposto troviamo i cosiddetti *marginal gentrifiers*: giovani con molto capitale culturale ma risorse economiche limitate, spesso studenti o lavoratori precari. Scelgono quartieri vivaci e multiculturali, dove trovano occasioni di socialità e possibilità di emancipazione personale⁴⁰.

In altri casi ancora, i gentrificatori si muovono verso aree rurali: famiglie in cerca di tranquillità e qualità ambientale, ma anche pensionati attratti da località turistiche o paesaggi suggestivi⁴¹.

Negli ultimi anni ha ricevuto molta attenzione anche la figura dei *global gentrifiers*, professionisti cosmopoliti che vivono e lavorano in contesti internazionali. Hanno uno stile di vita mobile e spesso orientato all’esclusività⁴². Simili a loro sono i *super-gentrifiers*, appartenenti al mondo della finanza globale, dotati di altissime risorse economiche e protagonisti della creazione di comunità residenziali chiuse ed elitarie⁴³. Come anticipato le forme di gentrificazione sono molteplici e molteplici sono i suoi protagonisti. Non vanno dimenticati turisti e studenti con riferimento alla turistificazione e studentificazione, come già abbiamo analizzato nel sotto-capitolo primo dedicato alla definizione del fenomeno e alle sue varie articolazioni.

Ci sono poi imprenditori, agenti immobiliari e costruttori che sono invece mossi da logiche di profitto. Le imprese edili costruiscono materialmente la gentrification e dipendono dalla politica locale, per costruire occorre infatti l’assenso delle autorità. Questi imprenditori sono degli speculatori per definizione, non sanno prevedere come sarà la domanda del bene che producono e inoltre per la realizzazione dell’edificio possono passare parecchi anni. La sovrapproduzione è il rischio in cui incorrono gli imprenditori edili e i loro finanziatori con la conseguenza di edifici invenduti o non completati. Nonostante il mercato immobiliare operi su scala internazionale questi imprenditori operano a livello locale in quanto la loro

³⁹ Cfr. G. SEMI, op. cit.

⁴⁰ Per un approfondimento D. ROSE, *Rethinking gentrification: beyond the uneven development of Marxist urban theory*. *Environment and Planning, Society and Space*, 1984, pp. 47-74.

⁴¹ Si veda D. P. SMITH, e D. A. PHILLIPS, *Socio-cultural representations of greentrified Pennine rurality*. *Journal of rural studies*, 2001, pp. 457-469 in N. BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016.

⁴² Cfr. M.W. ROFE, “*I want to be global*”: *Theorising the gentrifying class as an emergent élite global community*, *Urban Studies*, 2003, pp. 2511-2526.

⁴³ Cfr. L. LEES, op. cit., pp. 2487-2509.

attività dipende dai legami con la politica, che deve concedere loro spazi per nuove costruzioni e ristrutturazioni⁴⁴.

Per funzionare il mercato immobiliare necessita di un intermediario tra domanda e offerta: l'agente immobiliare. Questo dialoga con mondi sociali differenti accumulando un bagaglio personale di competenze e di capitale sociale che gli consentono di gestire le informazioni rilevanti tali da attribuirgli un potere nella relazione. Deve spiegare all'acquirente perché il prezzo ha quelle dimensioni e a colui che vende quali sono i bisogni dei potenziali acquirenti. Quindi gioca un ruolo di costante adattamento, compiendo un lavoro di comunicazione tra classi con gusti e sensibilità estetiche molto differenti.⁴⁵

Il mercato immobiliare è notevolmente influenzato dal ruolo delle politiche pubbliche e della amministrazione locale che diventano anch'essi protagonisti di questo processo. Spesso intervengono attraverso politiche di rigenerazione urbana. Questo termine è relativamente recente, in passato si parlava più spesso di recupero o riqualificazione, concetti che rimandavano soprattutto alla dimensione materiale della città: edifici, spazi pubblici, infrastrutture. Con l'inizio del nuovo millennio, invece, la nozione di rigenerazione si è ampliata, includendo anche aspetti sociali e relazionali. Non si tratta più soltanto di riqualificare lo spazio fisico, ma di intervenire sul tessuto sociale, cercando di promuovere inclusione, vivibilità e coesione. In Italia, diverse regioni hanno introdotto normative specifiche, come la Legge della Regione Puglia n. 21 del 29 luglio 2008, ma l'analisi normativa sarà approfondita nel capitolo successivo, dedicato agli strumenti a disposizione dell'urbanista e ai vincoli entro i quali opera.

Nell'attuale fase storica, il fenomeno della *gentrification* appare sempre più intrecciato con l'azione delle politiche pubbliche. Se in passato le amministrazioni locali tendevano a considerarlo un processo problematico da contenere, ricorrendo ad esempio all'edilizia sovvenzionata per limitare gli effetti delle speculazioni private, oggi la prospettiva si è ribaltata. In molti contesti urbani si parla persino di *positive gentrification*, ovvero di un processo che, se opportunamente governato, può diventare uno strumento per la riqualificazione di quartieri in declino⁴⁶.

In questa cornice, le politiche urbane assumono un ruolo chiave. Le amministrazioni locali, infatti, vedono nella *gentrification* una risposta a diverse esigenze: da quelle fiscali (maggiori entrate derivanti dall'aumento della popolazione con reddito medio-alto e dai

⁴⁴ G. SEMI, op. cit., pp. 113-116.

⁴⁵ *Ivi*, pp. 119-122.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 68-76.

permessi edilizi), a quelle economiche (rivitalizzazione del mercato immobiliare e nascita di nuove attività), passando per obiettivi urbanistici (densificazione, riduzione del consumo di suolo), estetici (miglioramento della qualità visiva dello spazio urbano) e sociali (incremento della sicurezza percepita, riduzione della devianza, mix sociale). Questi benefici vengono spesso presentati all'interno di un discorso pubblico che fa leva su parole-chiave come vivibilità, coesione o social mix, segnalando la volontà di attrarre la classe media in quartieri che erano marginali, "civilizzarli" e valorizzarli anche sul piano economico⁴⁷. L'aspetto forse più significativo di queste politiche è il loro localizzarsi su scale sempre più ridotte, intervenendo a livello di quartiere, isolato o addirittura strada.

Studiosi come Phillip Clay hanno provato a distinguere tappe dello sviluppo della *gentrification* con riferimento ai suoi protagonisti. In una prima fase troviamo spesso artisti e professionisti che si insediano in quartieri popolari, in un secondo momento i protagonisti sono esponenti della classe media che con il loro maggiore potere d'acquisto spesso portano ad escludere i gentrificatori iniziali⁴⁸. In scritti successivi, David Ley avvicina i "gentrifier" alla *leisure class* descritta da Veblen: individui che fanno del gusto estetico, dello stile e della distinzione culturale un vero e proprio segno identitario. Non sorprende quindi che, nelle prime fasi del fenomeno, i protagonisti siano stati artisti, avanguardie culturali, movimenti controculturali e comunità gay, tutti portatori di valori alternativi rispetto a quelli tradizionali⁴⁹. Anche Sharon Zukin condivide questa lettura, leggendo la *gentrification* come una rottura con il modello di vita suburbana e familiare basato sui figli, a favore di un nuovo stile urbano fondato sulla diversità sociale e sulla contaminazione estetica. Zukin dice che «i simboli culturali hanno conseguenze materiali». È il caso di una galleria d'arte che in sé non è un segnale sociale, ma la sua presenza in un quartiere che era stato disertato dagli artisti per decenni dimostra che qualcosa si sta "muovendo". I nuovi spazi del consumo sono legati in maniera diretta alla gentrificazione perché chi è coinvolto nell'acquisto di appartamenti dà una rappresentazione del consumo pubblico e degli spazi urbani andando ad allontanare la classe medie tradizionali considerati dei "consumatori tradizionali" o "conservatori"⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. R. ATKINSON e G. BRIDGE G., *Gentrification in a global context*. London, Routledge, 2005.

⁴⁸ Cfr. P. L. CLAY, *Neighborhood renewal: Middle-class resettlement and incumbent upgrading in American neighborhoods*, 1979, Lexington Books.

⁴⁹ Cfr. D. LEY, *Alternative Explanations for Inner-City Gentrification: a Canadian Assessment*, Annals of the Association of American Geographers, 1986, Vol. 76, N. 4, pp. 521- 535.

⁵⁰ Cfr. S. ZUKIN, *op. cit.*, Vol. 13, N. 1, pp.129-47.

Il legame tra *gentrification* e politiche urbane può essere letto anche alla luce della teoria della classe creativa elaborata da Richard Florida. Secondo questa visione, la capacità di attrarre talenti, creativi e professionisti innovativi rappresenta una risorsa strategica per rafforzare la competitività delle città. I quartieri rigenerati diventano quindi spazi simbolici e materiali da cui far partire nuove dinamiche economiche e culturali. Non a caso, attività come locali, bar e ristoranti assumono un peso rilevante nei progetti di rigenerazione, contribuendo a rendere le aree più dinamiche e ad alimentare la percezione di sicurezza⁵¹.

L'attenzione crescente delle amministrazioni verso la *gentrification* va inserita in un quadro più ampio e negli ultimi quarant'anni il ruolo regolativo dello Stato si è trasformato. Se nel Novecento lo Stato-nazione era il principale attore delle politiche sociali e urbane, a partire dalla crisi del fordismo si è assistito a una redistribuzione delle competenze, sia verso istituzioni sovranazionali come l'UE e il FMI, sia verso gli attori locali e subnazionali. In questo scenario le città hanno assunto un peso sempre maggiore e sono diventate protagoniste della propria traiettoria di sviluppo.

È in tale scenario che Neil Smith individua il nesso tra globalizzazione, neoliberalismo e nuove modalità di intervento pubblico. La *gentrification*, da processo spontaneo e in parte contrastato, si trasforma così in una politica urbana incoraggiata attivamente, considerata funzionale alla produzione economica. Non sorprende quindi che molte municipalità europee e nordamericane abbiano investito energie e risorse nella "rivitalizzazione" di quartieri ritenuti degradati.

Quartieri dunque più vivibili, ma per chi? A chi giova, realmente, questo incremento della vivibilità? In molti casi, la risposta rimanda alla classe media, che si conferma l'attore sociale principale della trasformazione economica, sociale e culturale delle aree urbane. Il rischio, dunque, è che sotto la retorica della rigenerazione e della coesione sociale si nascondano dinamiche che, anziché ridurre le diseguaglianze, finiscono per acuirle, spostando i residenti storici e rafforzando le fratture tra gruppi sociali.

Quanto anticipato da Smith nel 2002 è stato dimostrato dalla storia recente. L'utilizzo di strumenti pubblici in modo improprio oltre a generare situazioni di speculazione abitativa e fiscale, ha spesso alla base fenomeni corruttivi. All'utilizzo distorto di questi strumenti pubblici dedicherò un interno capitolo, analizzando in concreto il caso di Milano che ha

⁵¹ Si veda R. FLORIDA, *Cities and the creative class*, New York, London, Routledge, 2005, in I. SALERNO, *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna.

generato un'inchiesta nazionale e la richiesta di misure sanzionatorie per amministratori di vertice del Comune.

1.5 Effetti e movimenti di resistenza

La gentrificazione produce un serie di effetti a cui è difficile dare un voto. La valutazione positiva o negativa dipende dallo *stakeholder* preso come riferimento. Nella rivista *Urban Studies* si parla infatti di gentrificazione sottolineando la sua duplice identità di “incompreso salvatore” e di “vendicativo saccheggiatore”⁵².

L'aumento della rendita immobile dell'area come conseguenza di questo fenomeno ha infatti un duplice aspetto. Da una parte comporta un significativo vantaggio per il proprietario dell'immobile, ma al tempo stesso è una minaccia per i locatari e per quella fascia di popolazione con scarso potere d'acquisto. Come emerge da un'analisi condotta da Atkinson, uno dei maggiori costi della gentrificazione è il “*displacement*” ossia l'espulsione della popolazione originaria che può avvenire a seguito di esproprio di immobili, sfratto, demolizione o semplicemente dalla impossibilità dei residenti tradizionali di far fronte all'aumento del costo della vita⁵³.

Il dislocamento però non è solo dovuto ad elementi di tipo economico, può derivare anche dal cambiamento dell'identità di un luogo, dal senso di inadeguatezza, dal non riconoscere più il quartiere dove si è nati e cresciuti con tutti i locali e le botteghe tradizionali sostituiti da supermercati e catene di multinazionali. Sono stati coniat i diversi termini per descrivere questo ampio senso di abbandono del quartiere da parte dei vecchi residenti: “*slow violence*” (violenza lenta) o “*un-homing*” ossia la privazione della casa intesa come luogo di appartenenza. Questo dimostra che il luogo in cui viviamo è molto più di un indirizzo, ma è un insieme di reti, di identità e di appartenenza⁵⁴.

Questa espulsione dei residenti originari potrebbe essere contenuta da interventi da parte di autorità pubbliche, attraverso una regolamentazione più severa del mercato. Servirebbero interventi diretti, ad esempio la costruzione di alloggi sovvenzionati nelle aree dove il settore

⁵² Cfr. R. ATKINSON, *Introduction: misunderstood saviour or vengeful wrecker? The many meanings and problems of gentrification*, *Urban Studies*, 2003, Vol. 40, N. 12, pp. 2343-2350.

⁵³ Cfr. R. ATKINSON, *Does gentrification help or harm urban neighbourhood? An assessment of the evidence-base in the context of the new urban agenda*, ESCR Centre for Neighbourhood Research Paper 5, 2002.

⁵⁴ Cfr. L. KERN, *La gentrificazione è inevitabile e altre bugie*, pp. 150-166.

privato dà avvio a speculazioni immobiliari. A Venezia, a seguito delle scarse politiche di *welfare* sociale e la riduzione della popolazione a causa di un costo della vita insostenibile per i residenti originari, sono nate cooperative che hanno l'obiettivo di occupare e ristrutturare le case abbandonate.

Già Atkinson aveva osservato che l'uso di questo tipo di politiche sono molto rare. Una delle ragioni sta nella difficoltà di misurare il *displacement*, non è infatti semplice distinguere con precisione chi lascia un quartiere per effetto della gentrificazione rispetto a chi si sposta per scelta personale o per la normale mobilità urbana. La mancanza di dati chiari ha reso il fenomeno "invisibile", e di conseguenza poco presente nelle agende politiche.

Anche quando è possibile identificarlo, il *displacement* tende ad avere un carattere temporaneo: man mano che la *gentrification* procede, il numero di residenti originari da espellere diminuisce⁵⁵. Inoltre, la velocità con cui questo avviene non è sempre la stessa, dipende dalle caratteristiche dei quartieri e dalle modalità con cui il processo si sviluppa. Alcune aree, più "resilienti", riescono a conservare a lungo una certa mescolanza sociale.

Il *displacement* è considerato l'impatto negativo più rilevante, perché è la conseguenza ultima di una serie di costi sociali che ricadono sui residenti storici. Un fenomeno che ha origini antiche, lo ritroviamo infatti già ai tempi della rimozione coatta degli indigeni dalle terre destinate a diventare centri amministrativi, militari e commerciali degli imperi europei. Le giustificazioni moderne sono di varia natura: impianti sportivi per le Olimpiadi o Mondiali, nascita di superstrade, costruzione della linea della metropolitana e altre ancora. Non sorprende, quindi, che questi cambiamenti abbiano spesso generato conflitti, proteste e persino campagne di opposizione diretta alla *gentrification*.

Slater ha sintetizzato in modo chiaro le diverse forme che può assumere il *displacement*. La prima è il *direct last-resident displacement* e si manifesta in maniera immediata e tangibile. Può trattarsi di un'espulsione fisica, come quando un proprietario interrompe i servizi essenziali per costringere l'inquilino a lasciare l'alloggio, oppure di una pressione economica dovuta all'aumento dell'affitto. Vi è poi il *direct chain displacement*, che non riguarda direttamente gli attuali abitanti ma coloro che, in una fase precedente, hanno dovuto abbandonare la propria casa a causa del progressivo deterioramento dell'edificio o dell'innalzamento dei canoni.

Accanto a queste forme dirette, esistono quelle indirette. L'*exclusionary displacement* si verifica quando i costi abitativi o il generale aumento del costo della vita rendono

⁵⁵ Cfr. R. ATKINSON, *The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance?*, European Journal of Housing Policy, 2004, Vol. 4, N. 1, 107-131.

impossibile per alcune categorie accedere al mercato immobiliare di un determinato quartiere. Più sottile è il *displacement pressure*, che riguarda il disagio di chi, pur restando nella propria abitazione, non si riconosce più nel quartiere. Il mutamento degli spazi e delle pratiche sociali genera uno spaesamento che finisce per minare il senso stesso del luogo⁵⁶.

Lefebvre arriva a teorizzare il concetto di “Diritto alla Città”. Un’esigenza collettiva che necessita di interventi pubblici per poter essere garantita, l’abitazione non è vista nella sua materialità ma come spazio sociale e politico. Questa funzione è forte nella tutela costituzionale della proprietà, difatti il nostro articolo 43 della Costituzione afferma che la proprietà è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto e godimento allo «scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Le nuove dinamiche sociali imposte dalla gentrificazione sono difese anche ricorrendo alle forze dell’ordine. È perseguita ogni attività ritenuta sgradevole per la quiete pubblica: dal vagabondaggio ai bambini che giocano a pallone per strada. Come è successo lo scorso 12 settembre a Murano, l’isolotto nella laguna di Venezia famoso per le sue botteghe di maestri vetrai. Alcuni ragazzini tra i 12 e i 13 anni sono stati portati in caserma, identificati e multati per aver giocato a pallone in piazza «creando disturbo alla quiete pubblica per le persone in transito, in zona vietata». I militari sono dovuti intervenire dopo numerose segnalazioni da parte degli abitanti di una zona, Campo Signoretto, che appena tre anni prima era stata riqualificata trasformando edifici dismessi in appartamenti. È del 2019 il regolamento di polizia e sicurezza urbana del Comune di Venezia che vieta di giocare a pallone in campi e campielli della città, così come «ogni altro gioco che possa arrecare pericolo e molestia alle persone, danni ovvero disturbo alla quiete pubblica». La multa è stata di 50 euro, sarebbero diventati 500 in caso di mancato pagamento entro 60 giorni⁵⁷. Questo è dovuto a un accordo implicito tra la polizia e i gentrificatori e così agendo la polizia svolge il suo ruolo di protezione della classe media bianca (prototipo di *gentrifiers*). Nei quartieri in cui ha inizio un ciclo di gentrificazione le lamentele all’autorità di pubblica sicurezza soprattutto per rumori molesti aumentano in modo sostanziale. Per i proprietari di bar e ristoranti queste segnalazioni non sono solo una seccatura, ma spesso si traducono in multe o addirittura sospensione delle licenze. Purtroppo, chiamare la polizia per questioni di lieve entità può avere anche gravi conseguenze, soprattutto per persone appartenenti a

⁵⁶ Cfr. T. SLATER, *The Eviction of Critical Perspectives from gentrification Research*, International Journal of Urban and Regional Research, 2006, Vol. 30, N. 4, pp.737-757.

⁵⁷ *Ragazzi portati in caserma e multati per aver giocato a pallone a Murano*, Il Fatto Quotidiano, 23 settembre 2025, URL: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/09/23/bambini-multati-pallone-murano-venezianotizie/8136349/>.

minoranze etniche, affette da disturbi mentali o anche persone senza fissa dimora. Un caso del 2020 vede l'uccisione nel sonno di Breonna Taylor, a Louisville, nel Kentucky, dagli agenti di polizia che avevano fatto irruzione senza annunciarsi né bussare. Gli avvocati della famiglia di Taylor affermarono che l'incursione rientrava in una «operazione del dipartimento di polizia volta a sgombrare un isolato nella zona occidentale della città per consentire la realizzazione di una grande progetto di sviluppo immobiliare inserito in un processo di gentrificazione di vasta portata⁵⁸».

Ulteriori effetti negativi possono essere individuati nella disegualianza economica tra le diverse etnie, lo smantellamento dell'edilizia popolare, la necessità di maggiore presenza di forze dell'ordine e la disparità di accesso a scuole valide.

Dall'altro lato, non si può ignorare come il processo di gentrificazione porti con sé anche alcuni effetti positivi. Il più evidente è la riqualificazione fisica degli edifici, spesso di pregio, situati in zone centrali delle città. Questa riabilitazione può essere sostenuta da fondi pubblici, ma in molti casi è stata promossa direttamente dal settore privato. Come risultato, l'immagine del quartiere cambia e diventa più attrattiva per nuovi residenti.

Un altro effetto positivo, seppur controverso, riguarda l'aumento del valore degli immobili. Questo non giova soltanto ai grandi operatori immobiliari, ma può rappresentare un vantaggio anche per piccoli proprietari che decidono di vendere al momento giusto. Inoltre, l'arrivo di nuovi abitanti con maggiori risorse economiche può far crescere le entrate fiscali comunali, anche se alcuni studi hanno ridimensionato questa tesi mostrando che molti spostamenti sono di tipo intraurbano, quindi con effetti limitati sulle casse pubbliche.

Tra i possibili benefici c'è anche il miglioramento dei servizi locali, che vengono adattati alle esigenze dei nuovi residenti. Naturalmente questo aspetto è ambiguo: ciò che rappresenta un "miglioramento" per i *gentrifier* può significare perdita e sostituzione per la popolazione originaria.

Sugli effetti collaterali, la letteratura non è univoca. Ad esempio, alcuni studi sostengono che la *gentrification* riduce la criminalità, grazie alla diminuzione di condizioni di marginalità. Altri invece rilevano che, paradossalmente, il quartiere diventi più appetibile per determinati reati, proprio perché abitato da persone con maggiori risorse economiche.

Sul tema della gentrificazione e dei suoi effetti ho avuto modo di ascoltare un intervento del professore Agostino Petrillo, docente di sociologia urbana, ai Giardini Luzzati, spazio comune nel Centro Storico di Genova che stoicamente resiste facendo riferimento al mondo

⁵⁸ Cfr. L. KERN, *op. cit.*, pp. 166-171.

della cooperazione e del sociale con dinamiche ben distanti da quelle del profitto. Petrillo ha sottolineato come la gentrificazione porti alla nascita di nuove periferie dove vengono centrifugati i residenti espulsi. Questi residenti sono costretti a cedere perché non si riconoscono più nel luogo in cui si trovano e comporta un effetto domino, dalla rottura delle relazioni amicale alla sostituzione del salumaio a credito alla salumeria “gioielleria”⁵⁹.

Leslie Kern nel suo saggio si pone domanda della inevitabilità della gentrificazione, sottolineando però come quest’idea giochi a favore di chi trae vantaggio da questo fenomeno. Questo sentimento di rassegnazione può, infatti, lasciarci frustrati, ignari dell’esistenza di alternative o dell’efficacia di battaglie condotte a livello comunitario. Sono diversi gli esempi di resistenza a questo fenomeno, come le pratiche di occupazione di spazi sfitti o inutilizzati (come visto a Venezia con l’istituzione anche dell’Assemblea Sociale per la Casa) o l’istituzione di “*community lands trusts*” (CLT) ossia dello sviluppo di un “modello equo e sostenibile delle comunità e di edilizia alloggiativa a prezzi accessibili”⁶⁰ in accordo con l’amministrazione locale. Vi sono anche movimenti sociali o organizzazioni contro la violenza domestica o per la giustizia ambientale e urbana, che hanno il “diritto di restare al proprio posto” come grido fondamentale della loro posizione, che comprende anche il diritto di continuare ad usufruire di spazi commerciali, comunitari e pubblici. Queste rivendicazioni sono fondamentali per contrastare la gentrificazione e affermare il diritto a restare nel proprio posto in quanto il fatto di considerarla ineluttabile gioca a favore di chi spera nella morte o dispersione delle comunità coinvolte. Vi sono alcuni esempi di resistenza che ci dimostrano come la gentrificazione non sia inevitabile, in alcuni casi si tratta di iniziative dal basso, in altri casi invece sono gli interventi politici statali che cercano di istituzionalizzare il diritto di “restare”.

In una società fondata sulla proprietà non c’è modo di impedire la vendita al miglior offerente, però alcuni quartieri stanno cominciando a contrastare questa consuetudine gestendo la proprietà diversamente, con la creazione del CLT e altri regimi di proprietà comune o cooperativa. Questi hanno l’obiettivo di salvaguardare l’accessibilità economica degli alloggi situati in aree di speculazione e ad impennate di prezzi. Questo è avvenuto a *Fruit Belt* a Buffalo, nello Stato di New York, quartiere storicamente nero ma che aveva iniziato a subire le pressioni della gentrificazione, per proteggere il quartiere nel 2017 fu

⁵⁹ Per maggiori informazioni si veda A. PETRILLO, *cit. op.*, Video, YouTube, 22 set. 2022, URL: <https://www.youtube.com/live/CjqBCyxIBLc?feature=shared>.

⁶⁰ A. DEGL’INNOCENTI, *Cos’è un Community Land Trust, il modello (semiconosciuto) per sottrarre gli immobili alla speculazione*, Italia che cambia, 5 febbraio 2026.

istituito il primo CLT della città; l'amministrazione era proprietaria di duecento lotti nel *Fruit Belt* e ne ha riservati 20 al CLT imponendo una moratoria sulla vendita degli altri⁶¹.

Istituire CLT, cooperative o mantenere una forma di controllo comunitario richiede tempo, risorse e la collaborazione tra il settore no profit e le istituzioni. Non è facile togliere una parte del mercato immobiliare all'economia capitalista che rifiuta ogni regolamentazione.

Un altro strumento di rivendicazione degli spazi molto semplice ma efficace è l'accampamento, in quanto non può essere ignorato. Tende a provocare forti reazioni da parte delle amministrazioni che spesso ricorrono all'uso della forza per sgomberare le "tendopoli".

Per cui le possibilità di una gentrificazione con effetti positivi ci sono, però sono necessarie scelte di urbanizzazione realizzate insieme ai residenti storici. Nel caso del suo effetto negativo i cittadini possono opporsi, lanciando messaggi molto significativi soprattutto per l'opinione pubblica, ma questo non è sufficiente; infatti, sarà necessario una regia pubblica. Esempi virtuosi di una buona urbanizzazione saranno visti nel capitolo 5, in cui si andranno a vedere anche casi specifici come l'urbanizzazione di Barcellona, Vienna e Berlino.

⁶¹ Cfr. L. KERN, *op. cit.*, pp. 213-229.

Capitolo 2: Strumenti a disposizione dell'urbanista

Sommario: 2.1 Quadro generale diritto urbanistico, principi e fonti. – 2.2 Lo strumento urbanistico generale e i piani attuativi. – 2.3 Disciplina espropriazione per pubblica utilità. – 2.4 Il Piano Integrato di Intervento nelle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana. – 2.5 Il “Piano Casa”: analisi regione Liguria e Lazio.

2.1 Quadro generale diritto urbanistico, principi e fonti

I processi di gentrificazione non sono spontanei ma, comportando trasformazioni socioeconomiche di un quartiere, possono essere incentivati o contrastati da politiche pubbliche. Cambiando il valore immobiliare di parti della città possono originarsi fenomeni speculativi e dunque c'è da tenere conto di un possibile “*displacement*” dei residenti originari¹. In tutto questo l'urbanista gioca un ruolo fondamentale per promuovere uno sviluppo sostenibile che tenga conto dei bisogni della collettività.

L'urbanista (“*urbs*” in latino significa città) con le sue politiche programmatiche non si limita a disegnare le città, ma detta le linee di sviluppo. Queste scelte incidono sulla composizione sociale dei quartieri, sulla distribuzione delle risorse e sul diritto all'abitare. Conoscere la disciplina urbanistica italiana è fondamentale per capire i processi di gentrificazione e per vigilare sulle modalità di corretta gestione del territorio perché, è dimostrato, come siano condizionate da interessi privati e del mercato immobiliare².

Nell'Italia preunitaria una prima riorganizzazione amministrativa del territorio risale al 1859, è il decreto Rattazzi del Regno di Sardegna, che ristruttura l'assetto amministrativo dello Stato attraverso la ridefinizione di province, circondari e comuni. Tale provvedimento, tuttavia, non disciplinava né l'uso del suolo né l'attività edilizia e pertanto non è ancora possibile parlare di urbanistica in senso moderno. Fino ai primi del Novecento, l'assenza di una disciplina organica lasciò spazio a regole informali del “buon costruire”. Lo *ius aedificandi* permetteva al proprietario di edificare quasi liberamente, rispettando poche norme generali³. Tutto questo comportò uno sviluppo urbano disordinato dove a prevalere erano gli interessi, ponendo le basi per una nuova disegualianza.

¹ *Urbanistica* – Enciclopedia Treccani, URL: <https://share.google/WF4Ae9mqYPSPpXDri>.

² G. BARBACETTO, *Contro Milano, Ascesa e caduta di un modello di città*, PaperFIRST by il Fatto Quotidiano, 2025

³ *Jus ad aedificandum*, Dizionari Simone, URL: <https://dizionari.simone.it/1/jus-ad-aedificandum>.

La situazione cambia radicalmente con l'introduzione della prima normativa generale sull'urbanistica. La legge 17 agosto 1942, n. 1150, nota come "Legge urbanistica", è una vera e propria rivoluzione. L'articolo 1 definisce l'urbanistica come la disciplina che ha come obiettivo "l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico"⁴. La città viene considerata come un bene pubblico e dunque deve essere gestita e ordinata in base ad una logica di interesse generale. L'introduzione della licenza edilizia, al posto della autorizzazione preventiva, fa in modo che il diritto di edificare si cominci a distaccare dal diritto di proprietà⁵. Successivamente, la definizione si evolverà con l'articolo 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che amplia il concetto definendo l'urbanistica come la "disciplina dell'uso del territorio, includendo aspetti conoscitivi, normativi e gestionali relativi alla salvaguardia, alla trasformazione del suolo e alla tutela dell'ambiente".

L'introduzione del riferimento alla tutela ambientale è importante, perché fino al 1972 la Corte costituzionale considerava esclusa dalla disciplina urbanistica la tutela del paesaggio⁶. Nel 1998 il concetto si estende ulteriormente arrivando a comprendere tutti gli usi del territorio. Inizia così a diffondersi la locuzione "governo del territorio", destinata a sostituire progressivamente il termine urbanistica anche nel linguaggio normativo e istituzionale. Questo passaggio viene formalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione, dove l'articolo 117, relativo alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, non menziona più l'urbanistica tra le materie di legislazione concorrente, ma parla espressamente di "governo del territorio".⁷ È nuovamente intervenuta la Consulta che nel 2003 afferma che il fatto che non venga fatto richiamo espresso alla parola "urbanistica" nel testo dell'articolo 117, non significa che questa materia non rientri più nell'elenco del terzo comma, in quanto fa parte del governo del territorio⁸.

La "Legge urbanistica" del 1942 ha negli anni subito modifiche significative. Il 1967 è l'anno della cosiddetta "Legge ponte" (6 agosto 1967, n. 765). Venne chiamata "Ponte" perché avrebbe dovuto contenere una disciplina di passaggio tra la vecchia legge del 1942 e la futura riforma urbanistica. Venne approvata in seguito ai fatti di Agrigento, quando il 19 luglio 1966 franò la parte occidentale della città e le cause del disastro erano dovute alla lottizzazione abusiva della zona⁹. Una legge frutto, dunque, della reazione alla rapida

⁴ Si veda *Legge 17 agosto 1942, n. 1150*, Normattiva, URL: <https://share.google/6h9TBsGoFzOczMQAH>.

⁵ Cfr. F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Giuridica Editrice 2017, p. 3-12.

⁶ *Ivi*, p. 7.

⁷ *Ivi*, pp. 8-9.

⁸ Cfr. *Corte cost. 303 del 2003*, Confcommercio, URL: <https://share.google/zqi8yLVXji9mszyu>.

⁹ Per un'analisi più dettagliata si rimanda a Centro Pasolini, *Agrigento, 19 luglio 1966*, URL: <https://share.google/GU3DGRVxgtJdLeQzm>.

crescita urbana e ai fenomeni di abusivismo. Una delle principali novità è l'estensione dell'obbligo di pianificazione all'intero territorio comunale, limitando l'attività edilizia dei comuni senza strumenti urbanistici, rendendo chiara la finalità di un controllo pubblico sulle scelte di urbanizzazione¹⁰.

Un'ulteriore novità è stata introdotta con la Legge Bucalossi (n. 10 del 1977), che sostituì la vecchia "licenza" introducendo l'onerosa concessione edilizia che comporta il pagamento degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione. Gli oneri di urbanizzazione si dividono in due categorie generali: primari e secondari. Quelli primari si riferiscono ad interventi essenziali come strade e reti idriche per garantire la funzionalità dei servizi di base e migliorare la vita dei cittadini. Gli oneri di urbanizzazione secondari riguardano opere di supporto, ad esempio scuole e parchi, fondamentali per lo sviluppo sociale e culturale del quartiere.¹¹

La legge Bucalossi ha permesso quindi uno sviluppo ordinato e sostenibile del territorio, determinando con chiarezza gli oneri di urbanizzazione e le modalità di pagamento, definendo la separazione tra diritto di proprietà e diritto di edificare¹². La logica della contribuzione rientra nella visione della città come bene comune da valorizzare, ma aumenta le disegualianze sociali. La possibilità di edificare diventa, infatti, accessibile solo a soggetti con mezzi finanziari adeguati creando un processo di selezione economica. È interessante sottolineare un'altra peculiarità che riguarda le opere abusive. In presenza di costruzioni non autorizzate è prevista la demolizione ma, se questa non avviene spontaneamente, le opere abusive, insieme all'area di insistenza, dovranno essere acquisite nel patrimonio del comune e utilizzate per soddisfare finalità di interesse sociale come l'edilizia residenziale pubblica. Sull'acquisizione gratuita nel patrimonio del comune dell'immobile abusivo, vengono sollevate questioni di legittimità costituzionali, respinte però col presupposto che la reazione fosse giustificata dal duplice illecito: la realizzazione di un'opera in assenza o in difformità della concessione e il mancato adempimento all'obbligo di demolizione¹³.

¹⁰ Cfr. G. TILOCCA, *Lezioni di Urbanistica*.

¹¹ Si veda *Legge Bucalossi: oneri di urbanizzazione e normative*, UnioneGeometri, 31 luglio 2024, URL: <https://share.google/P0aiht7siZs5KEHFS>; *Fideiussione per Oneri di Urbanizzazione e Costi di Costruzione Legge Bucalossi*, Italia Fideiussioni, URL: <https://share.google/AXsPCcbfXHVS0jGZu>.

¹² Cfr. G. MORBIDELLI, *I piani per l'edilizia economica popolare nei centri storici*, Torino 1977.

¹³ Si veda *La tutela dei diritti del terzo nella discordia tra prevaricazione dell'interesse pubblico ed efficacia della trascrizione ipotecaria su beni immobili oggetto di acquisizione gratuita al patrimonio comunale*, Amministrativ@mente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, fascicolo n. 4/2024, di L. G. VACCHIANO, Università degli Studi di Roma "Foro Italico", URL: <https://share.google/xv1gp2yKfKBXeRcu7>; cfr. CARINGELLA F., DE LUCA U., *op. cit.*, pp. 1011-1013.

Nel 1978 è l'anno dell'“equo canone”. Il Parlamento approva due importanti leggi. La prima è la n. 392 che disciplina le locazioni degli immobili urbani. La durata minima del contratto di locazione è di quattro anni con rinnovo automatico alla scadenza e l'equo canone mensile non può superare il 3,85% del valore locativo dell'immobile¹⁴. Questa norma ha avuto un forte impatto per contrastare la gentrificazione. Garantiva infatti sicurezze agli inquilini, come il preavviso minimo di sei mesi per la rescissione e soprattutto prezzi calmierati e accessibili anche a chi aveva un reddito basso.

A distanza di poche settimane entrò in vigore la legge n. 457 che contiene norme sull'edilizia residenziale, per la prima volta la normativa italiana fa riferimento al concetto di recupero di un edificio esistente. È una legge quadro che quindi riordina la normativa esistente. Tra le novità principali vi sono che il P.R.G. deve indicare le zone dove il recupero è attività prioritaria e in queste zone per poter ottenere la concessione edilizia è richiesto un piano specifico denominato “piano di recupero”. Questa legge rappresenta un passaggio fondamentale nell'urbanistica italiana, introducendo l'attenzione al recupero del patrimonio edilizio esistente¹⁵.

Come vedremo nel corso dell'elaborato la riqualificazione è un processo a due facce. Se da una parte migliora la qualità di vita dei residenti storici dall'altra può mascherare effetti speculativi. Infatti, la ristrutturazione consente di aumentare il valore degli immobili attirando nuovi residenti con una maggiore capacità economica¹⁶.

A metà degli anni '80 venne introdotto il condono edilizio. La finalità era porre rimedio a una situazione di illegalità dovuta alla realizzazione di opere edilizie in assenza o in difformità al titolo abilitativo. L'adozione di una legge che sana situazioni di illegittimità è di fatto il riconoscimento della crisi del modello pianificatorio. Lo strumento della sanatoria indebolisce infatti il principio di uguaglianza e l'idea dell'urbanistica come strumento di giustizia territoriale.

La prima disciplina è stata introdotta con la legge n. 47/1985 che prevede una sanatoria post eventum subordinata al pagamento di un'oblazione.¹⁷ A tale disciplina fanno seguito

¹⁴ Legge 392/1978: come funziona la legge sulle locazioni degli immobili urbani, UniD Professional, 19 gen. 2019, URL: <https://share.google/5aOAICVjoaEhGkT1O>.

¹⁵ Cfr. A. VERDEROSA, *Urbanistica, evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, della L. 457/1978 sino ai Decreti del Fare e Sblocca Italia*, Lexambiente, 22 mag. 2015, URL: <https://share.google/ECx873Wdc5jnUyfJa>.

¹⁶ *Come la gentrificazione sta cambiando i quartieri delle grandi città italiane*, Agenzia Immobiliare Cavour, 19 ago. 2025,

URL: <https://www.immobiliacavour.it/blog/127/come-la-gentrificazione-sta-cambiando-i-quartieri-delle-grandi-citt-italiane#:~:text=Cos'è la Gentrificazione?,di profitto in queste aree>.

¹⁷ *La natura dell'“oblazione” nelle sanatorie edilizie*, Studio Legale Squassoni, 9 apr. 2025, URL: <https://share.google/d6RCB3wgiOLek6xtN>.

ulteriori condoni, giustificati anche da esigenze finanziarie, ma concepiti come provvedimenti eccezionali e non ripetibili, pena la trasformazione della sanatoria in uno strumento ordinario¹⁸. Un ricorso sistematico al condono edilizio risulterebbe infatti incompatibile con alcuni principi costituzionali fondamentali tra cui il principio di uguaglianza e di tutela del paesaggio, articolo 9 della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo centrale nell'interpretazione delle norme sul condono edilizio ribadendo, più volte, nelle sentenze numero 290/2009, 233/2015 e 117/2015, che le Regioni non possono ampliare l'ambito di applicazione del condono né introdurre proprie sanatorie¹⁹.

La più importante modifica degli anni 2000 riguarda l'introduzione del Testo Unico in materia di Edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. È composto da 138 articoli divisi in tre parti. La prima è dedicata all'attività edilizia, la seconda alla normativa tecnica dell'edilizia e nell'ultima abbiamo le disposizioni finali. Il T.U. riordina la materia distinguendo gli interventi edilizi in manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, ristrutturazione edilizia e urbanistica ed interventi di nuova costruzione. A seconda del tipo di intervento sarà necessario un determinato titolo abilitativo. Alcuni interventi edilizi non richiedono alcun titolo abilitativo e ricadono nella "edilizia libera", tra questi l'intervento di manutenzione ordinaria. Mentre per altri potrà essere richiesta la CILA (acronimo di Comunicazione Inizio Lavori Asseverata), come nel caso di manutenzione leggera, oppure la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) in caso di ristrutturazione leggera, che non comporta variazioni volumetriche o cambi di destinazione d'uso che invece richiederebbero il permesso di costruire²⁰.

La SCIA è lo strumento utilizzato nel "caso Milano", dove gli interventi edilizi contestati sono stati fatti passare come semplici opere di "riqualificazione" tramite ristrutturazione edilizia e per l'appunto sarebbe stata sufficiente la SCIA. La Segnalazione Certificata Inizio Attività è stata introdotta con la legge del 30 luglio 2010 (n. 122) in sostituzione della precedente Denuncia di Inizio Attività (DIA). È uno strumento di semplificazione

¹⁸ Cfr. L. RAMACCI, *Prime note sul nuovo condono edilizio e "recupero" degli indirizzi giurisprudenziali*, Tutto Ambiente, URL: <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/prime-note-sul-nuovo-condono-edilizio-e-recupero-degli-indirizzi-giurisprudenziali/>.

¹⁹ Per un approfondimento si rimanda, *Condono edilizio: tutto sulla Legge n. 47/1985 e i condoni edilizi*, Altalex, 24 mar. 2020, URL: <https://share.google/fUOIQS7qEx0QqcWUs>.

²⁰ Per un'analisi più dettagliata *Testo Unico Edilizia 2025: il D.P.R. 380/2001 aggiornato e le novità della riforma*, BibLus, 25 set. 2025, <https://biblus.acca.it/download/dpr-380-2001-testo-unico-edilizia/>; *Testo Unico per l'edilizia DPR 380/2001 e sue successive modifiche ed integrazioni*, Università degli Studi di Siena, URL: http://www3.unisi.it/did/dip-direcon/DPR_380-2001.pdf; E. LEQUAGLIE, *Commentario al Testo Unico dell'Edilizia*, Maggioli Editore, II edizione.

amministrativa che permette una più rapida realizzazione degli interventi sul patrimonio immobiliare²¹. Il proprietario è infatti abilitato ad avviare immediatamente i lavori senza attendere un provvedimento espresso dell'amministrazione competente. L'efficacia immediata della SCIA è subordinata alla presentazione di una segnalazione allo Sportello Unico per l'Edilizia insieme ad una certificazione tecnica redatta da un professionista abilitato che attesti la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici vigenti: regolamenti edilizi, norme igienico sanitarie e di sicurezza. Una volta presentata il comune ha a disposizione 30 giorni per effettuare i controlli. La validità della SCIA è di tre anni, decorso tale termine senza completare l'opera, sarà necessaria una nuova segnalazione.

Il suo ambito di applicazione riguarda interventi edilizi che non comportino un aumento della volumetria o un cambio di destinazione d'uso, come opere di manutenzione straordinaria ed interventi di restauro conservativi.

Il D.lgs. 222/2016 "Decreto SCIA 2" rafforza l'istituto, definendo in modo più preciso le tipologie di intervento realizzabili tramite SCIA e introducendo elementi di certezza procedimentale²². La SCIA è un caso emblematico di come la semplificazione amministrativa può essere un fattore di accelerazione della gentrificazione. Non può essere ignorato come la riduzione di tempi e costi introdotti da questa autorizzazione comporti una perdita del controllo pubblico sulle finalità sociali dell'intervento edilizio, consentendo ad imprenditori di riqualificare parti della città sulla base del profitto prospettato invece di far riferimento alla soddisfazione di bisogni collettivi.

A livello costituzionale, il tema della proprietà e della gestione del suolo è trattato dagli articoli 41, 42, 43 e 44 contenuti nel Titolo III, relativo ai rapporti economici. Non c'è un riferimento diretto alla proprietà nei principi fondamentali, ma è la sua funzione sociale ad essere elevata a rango costituzionale. In particolare, l'articolo 42, comma 2, prevede che la legge possa imporre limiti al godimento della proprietà privata in funzione di interessi pubblici e di pianificazione urbanistica²³. Anche l'articolo 41, che disciplina l'iniziativa economica privata, e l'articolo 44, che riguarda un razionale sfruttamento del suolo, sono direttamente collegati alla pianificazione territoriale. Inoltre, articoli come il 9 (tutela del paesaggio) e il 32 (tutela della salute) rafforzano ulteriormente la centralità della pianificazione del territorio nella tutela dell'interesse pubblico.

²¹ Cfr. *La Dichiarazione di Inizio Attività (DIA): Cos'è e Utilizzo*, LexDo.it, URL: <https://share.google/UEnh7OW2iygqitN5U>.

²² Cfr. *SCIA edilizia: cos'è a cosa serve, quanto costa*, BibLus, 1 luglio 2025, URL: <https://share.google/2O9fjdc5lXcW32ngq>.

²³ Art. 42 Costituzione.

In riferimento alle scelte urbanistiche di pianificazione del territorio trovano un'indiretta applicazione l'articolo 3 della Costituzione che definisce il principio di uguaglianza, in virtù del quale è escluso che la proprietà possa essere intesa come dominio illimitato sui propri beni, ma appartiene a un regime delineato dal legislatore per imporre alcune limitazioni in via generale o escludere la proprietà privata per alcune categorie di beni²⁴.

Dopo aver esaminato l'evoluzione della disciplina urbanistica, bisogna porre l'attenzione su come l'uso distorto degli strumenti di regolazione urbana possa però accelerare il processo di gentrificazione. Occorre fare particolare attenzione al Piano Regolatore Generale con cui ogni Comune detta le proprie linee di sviluppo e suddivide il territorio in zone, ciascuna con regole e peculiarità economiche differenti. Non deve essere sottovalutato nemmeno il ruolo giocato dalle politiche pubbliche, tra le quali quelle di rigenerazione e riqualificazione urbana che, con interventi mirati, possono radicalmente e rapidamente modificare l'assetto di un quartiere generando possibili fenomeni di “*displacement*”.

2.2 Lo strumento urbanistico generale e i piani attuativi

Lo strumento urbanistico generale è la categoria dottrinale utilizzata per indicare qualsiasi piano che regoli l'organizzazione del territorio. Viene storicamente denominato dalla Legge Urbanistica Fondamentale (l. 1150/1942) Piano Regolatore Generale (P.R.G.). Nel corso della sua applicazione le varie legislazioni regionali ne hanno variamente modificato la denominazione e l'articolazione: in particolare la Regione Liguria adotta il Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.), mentre la Regione Lombardia utilizza il Piano di Governo del Territorio (P.G.T.)²⁵. I comuni lo utilizzano per l'organizzazione del proprio territorio perseguendo, attraverso strategie di lungo periodo, l'obiettivo di uno sviluppo ordinato e sostenibile²⁶. Per facilitare la lettura del sottocapitolo preciso che per coerenza cronologica farò uso del termine P.R.G., solo quando è legato direttamente alla l. 1150/1942 e quindi concepito come uno strumento rigido e gerarchico, mentre P.U.C. quando il riferimento è alla declinazione regionale attuale e concreta.

²⁴ Cfr. F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *op. cit.*, p.10.

²⁵ vedi PRG – PGT, STAT servizi, URL: <https://www.statservizi.it/lineeguida/imu/terreni-edificabili/prg-pgt/>.

²⁶ *Cos'è un piano regolatore generale PRG?*, BuildBull, 23 luglio 2024, URL: <https://share.google/BevlCKY50bLVQffN4>.

Al di là della sua apparente neutralità tecnica, lo strumento urbanistico generale agisce come un importante fattore che contribuisce ai processi di gentrificazione. Le sue linee guida non si limitano infatti a stabilire la destinazione degli spazi urbani, ma producono gerarchie distribuendo il valore economico in modo ineguale e selezionando le aree da incentivare economicamente comportando così una forte esclusione sociale per le classi medio – basse, se tale pianificazione non è accompagnata da politiche di *welfare*.

La sua realizzazione richiede un procedimento complesso che prevede, tra l'adozione e l'approvazione, una fase dedicata alla pubblicazione del progetto e alla raccolta delle osservazioni dei cittadini²⁷. L'importanza di questa fase è data dalla necessità di ottenere un piano coerente alle esigenze della popolazione che possono essere garantite solo con una loro diretta partecipazione. Per dare maggiore rilievo alle istanze mosse dai privati vi è l'obbligo da parte del Comune di pronunciarsi con un'apposita delibera che potrà essere di accoglimento o di rigetto, cd. controdeduzioni.²⁸ Tuttavia nella pratica questa fase spesso si traduce in un mero adempimento formale, richiedendo mezzi tecnici e, di conseguenza, economici significativi, per la presentazione di osservazioni. Si crea così una situazione di “asimmetria partecipativa”²⁹ che non è un semplice difetto procedurale, ma diventa un meccanismo attraverso cui il P.U.C. finisce per favorire la gentrificazione. Questa barriera economica seleziona i partecipanti, chi ha un interesse speculativo sull'area investe capitali per orientare il piano verso la valorizzazione dei propri lotti. Le “osservazioni” presentate da grandi sviluppatori o fondi immobiliari hanno infatti un peso specifico diverso rispetto alle proteste di un comitato di inquilini. Parlano il linguaggio tecnico-economico della speculazione e dello sviluppo e sono più facilmente recepite dalle amministrazioni locali rispetto alle istanze dei comitati di quartiere. Le loro osservazioni non sono semplici lamenti, ma progetti pronti all'uso, redatti nel linguaggio burocratico che l'amministrazione è portata a recepire più facilmente. Così spesso i bisogni sociali finiscono per essere considerati un ostacolo³⁰. In questo contesto la partecipazione è un acceleratore di gentrificazione, lasciando lo sviluppo della città a chi possiede i mezzi economici per sedersi al tavolo delle trattative tecniche, mentre i residenti originari sono relegati al ruolo di spettatori passivi della loro espulsione territoriale.

²⁷ Cfr. P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, p. 107.

²⁸ Cfr. F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *op. cit.*, pp. 90-92.

²⁹ Per un'analisi più dettagliata T. INNOCENTI, *Partecipazione e gentrificazione. Aiuto o contrasto?*, Sapienza Università di Roma: <https://share.google/12ILe4oY6yKvrAlaF>.

³⁰ H. LEFEBVRE, *Le Droit a la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

Una volta approvato, lo strumento urbanistico generale ha un'efficacia nel tempo indeterminata sino all'approvazione di un nuovo piano o di una variante urbanistica. L'articolo 10 c.8 della legge urbanistica sottolinea come la variante potrà essere adottata solo per ragioni che comportino la totale o parziale inattuabilità del piano o la convenienza a migliorarlo³¹. Queste varianti possono essere generali o parziali. Le varianti generali sono giustificate dalla sua efficacia a tempo indeterminato, che rende necessaria una revisione periodica. Questo tipo di variante non deve essere tale da modificare l'intero P.R.G., altrimenti sarebbe considerato come un nuovo strumento urbanistico. Mentre le varianti parziali si riferiscono a limitate zone del territorio, hanno natura "puntuale" e possono essere un veicolo di trasformazione urbanistica mirato. Una singola variante per un cambio di destinazione d'uso, da artigianale a residenziale di lusso, da area dismessa a polo commerciale, agisce come un agente gentrificatore. Inserisce infatti un valore immobiliare elevato in un contesto modesto con conseguente aumento dei prezzi ed il rischio di rendere il costo della vita insostenibile per i residenti originari. La natura "puntuale" di queste varianti le rende politicamente più facili da approvare, mascherando il loro impatto sistemico sull'intero quartiere.³²

In relazione alla motivazione delle scelte urbanistiche, è necessario considerare l'ampia discrezionalità riconosciuta al Comune. Le scelte urbanistiche sono decisioni di merito sottratte al sindacato di legittimità³³. Sul punto si è pronunciata anche la giurisprudenza ritenendo che: «l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione «puntuale e mirata»³⁴. Un'impostazione che rischia di tradursi in un deficit di trasparenza rendendo meno evidenti gli effetti sociali delle scelte urbanistiche.

L'articolo 7 della legge n. 1150/1942 individua i principali contenuti del P.R.G., tra i quali la divisione del territorio in zone.³⁵ La tecnica dello *zoning*, nata con l'industrializzazione, risponde alla necessità di separare le aree produttive da quelle abitative, ma nel tempo ha contribuito alla segmentazione sociale dello spazio urbano³⁶. La zonizzazione non si limita quindi a separare le funzioni, ma divide le classi sociali,

³¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè Editore, Quinta edizione, p. 177.

³² Cfr. F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *op.cit.*, pp. 99-101.

³³ Cfr. *Onere di motivazione delle scelte urbanistiche*, Ediltecnico, 29 gennaio 2024, URL: <https://share.google/ZjqzhokgAdrWGFvg0>.

³⁴ Si veda Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, Lexambiente.

³⁵ Cfr. G.C. MENGOLI, *urbanistica e costruzioni edilizie nel diritto vigente*, p. 141.

³⁶ Cfr. E. PIRODDI, *Zonizzazione*, in Scribd, URL: <https://share.google/fdbLiqSN3Bx90sfy8>.

designando aree per la valorizzazione e altre per la stagnazione. La più recente evoluzione verso il mix funzionale e gli usi compatibili mira a superare tale rigidità, promuovendo l'integrazione urbana. Tuttavia, anche queste strategie, se non accompagnate da adeguate politiche abitative, possono divenire strumenti di riqualificazione esclusiva, innescando processi di sostituzione socioeconomica.

Infine, il P.R.G. deve contenere le regole per la sua attuazione che rappresentano la parte "normativa" dello strumento urbanistico. Questi strumenti attuativi sono piani più dettagliati che rendono esecutive le prescrizioni contenute nel piano regolatore generale e sono subordinati a questo. L'articolo 13 della legge urbanistica disciplina il piano particolareggiato di esecuzione (P.P.). Il suo procedimento di formazione è pressoché analogo a quello previsto per il P.R.G., la sua compilazione è di competenza del Comune e in caso di inerzia vi sarà l'intervento della Regione³⁷. Il P.P. definisce nel dettaglio volumi, altezze e finiture, imponendo standard qualitativi elevati. Questo miglioramento indotto produce una barriera economica per i residenti rendendo il P.P. il motore legale del loro allontanamento e, corrispondendo a una dichiarazione di pubblica utilità, consente al Comune di ricorrere al meccanismo dell'esproprio per abbattere vecchi edifici e sgomberare aree. Questa è la cosiddetta "gentrificazione di Stato", in quanto è l'ente pubblico a decidere di riqualificare un intero quartiere per elevarne il decoro.

Un altro strumento di esecuzione è il piano di lottizzazione disciplinato dall'articolo 28 della Legge urbanistica. È uno strumento attuativo di dettaglio ad iniziativa prevalentemente privata (come proprietari terrieri ed imprenditori) che richiede l'approvazione da parte della pubblica amministrazione. Consente l'attuazione della trasformazione urbanistica di aree già destinate all'edificazione dallo strumento urbanistico generale, non limitandosi a suddividere un'area in lotti, ma garantendo anche di organizzare lo sviluppo urbanistico di una zona con una corretta distribuzione delle diverse funzioni (residenziale, commerciale, industriale, verde pubblico). Qui è il privato ad individuare un'area sottovalutata e propone di trasformarla in un nuovo quartiere residenziale. Si basa su una convenzione urbanistica, che regola i rapporti tra i lottizzanti e il Comune stabilendo obblighi reciproci. Questa convenzione è un atto pubblico, stipulato davanti a un notaio, con una durata limitata nel tempo, solitamente collegata all'attuazione del piano stesso³⁸, e costituisce il meccanismo giuridico con cui l'interesse edificatorio privato viene subordinato alla realizzazione di opere

³⁷ *Il piano particolareggiato*, Diritto.it, URL: <https://share.google/HIFs2mQyXzdRz3Ftg>.

³⁸ Cfr. *Piano di lottizzazione, normativa ed indicazioni utili*, Ordine degli Ingegneri, URL: <https://share.google/SsNIi3POTaJhFEwgW>.

di urbanizzazione e alla cessione delle aree necessarie al soddisfacimento degli standard pubblici. La qualità della zona sale grazie a capitali privati provocando un aumento a catena dei valori immobiliari in tutto il circondario per questo si parla di gentrificazione guidata dal mercato.

In caso di non conformità alle previsioni dello strumento urbanistico generale, il piano di lottizzazione richiede una preventiva o contestuale variante allo strumento urbanistico generale, con l'attivazione del relativo procedimento, caratterizzato da un più elevato grado di discrezionalità amministrativa pianificatoria. In questa ipotesi il piano perde la sua natura meramente attuativa assumendo una valenza pianificatoria rendendo il privato co-pianificatore della città³⁹.

L'importanza di questi piani è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza. Una sentenza del Tar Campania n. 2476/2020 ha sottolineato la loro importanza nel garantire uno sviluppo edilizio accompagnato dalle necessarie infrastrutture pubbliche per garantire la qualità della vita urbana⁴⁰. Tuttavia, la letteratura urbanistica recente ha sottolineato come lo strumento urbanistico generale, pur essendo concepito come uno strumento tecnico, sia uno strumento capace di incidere direttamente sulle dinamiche sociali ed economiche urbane. Se mal usato può trasformarsi in uno strumento pericoloso che accentua il fenomeno di emarginazione sociale, mentre, se usato in stretta collaborazione con i cittadini, può costituire una importante leva politica per contrastare gli effetti della gentrificazione, promuovendo l'equilibrio tra lo sviluppo urbano e la tutela al diritto all'abitare⁴¹.

2.3 Disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità

L'espropriazione per pubblica utilità è espressione del potere ablatorio della Pubblica Amministrazione e consente allo Stato di acquisire coattivamente, per sé o per un altro soggetto, beni immobili e diritti reali su di essi che sono necessari per l'attuazione di opere o interventi di interesse generale.

³⁹ *Piano di lottizzazione, caratteristiche e disciplina*, Avv. De Bonis, 30 dic. 2024, URL: <https://share.google/9sAg500hH3SKwGAXN>.

⁴⁰ *Piani di lottizzazione: norme di riferimento e ipotesi di riforma*, BibLus, 13 set. 2024, URL: <https://share.google/ZOHhmTYmMtw2P0Fn3>.

⁴¹ Cfr. L. FREGOLENT, *La città che esclude. Diseguaglianze, politiche e pratiche urbane in Italia*, Einaudi, 2024.

Il suo fondamento costituzionale è dato dall'articolo 42, 3c: «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale». La proprietà, dunque, non è configurata come diritto assoluto, ma come situazione giuridica conformata dall'ordinamento in funzione di esigenze collettive. In tale prospettiva l'espropriazione non è soltanto una tecnica giuridica di acquisizione del bene, ma rappresenta uno strumento attraverso cui l'ente pubblico può riorganizzare assetti urbani, ridisegnare funzioni territoriali e rendere possibili interventi di riqualificazione e rigenerazione.

La disciplina oggi vigente la troviamo nel “*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*” (d.P.R. n. 327 del 2001), che ha l'obiettivo di trattare in modo esclusivo l'intera materia.

La procedura di esproprio è una fase particolarmente critica. L'iter può essere diviso in quattro parti fondamentali: l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, la determinazione dell'indennità e l'adozione del decreto di esproprio⁴².

È soprattutto la dichiarazione di pubblica utilità ad essere rilevante ai fini della gentrificazione. È richiesta dal legislatore come presupposto di legittimità della procedura e spesso è implicita nell'approvazione di strumenti urbanistici o progetti di opere pubbliche⁴³. Come affermato dal Consiglio di Stato nel 2011, tale dichiarazione non necessita di una particolare motivazione quando consegue all'approvazione del progetto definitivo⁴⁴. Tuttavia, questo automatismo può favorire dinamiche di sostituzione sociale ed è lecito chiedersi a chi effettivamente giochi a favore l'espropriazione: residenti oppure imprenditori e agenti immobiliari mossi da logiche di profitto? È indubbio che l'esproprio di un'area generi circoli virtuosi di investimenti pubblici e privati che possono accelerare il processo di gentrificazione. La realizzazione di nuove infrastrutture migliora l'accessibilità e la qualità della vita, rendendo le aree più attraenti per le classi medio-alte spingendo fuori i residenti originari. Tale dinamica innesca un processo di progressiva sostituzione sociale: l'aumento dei canoni e dei prezzi di mercato rende sempre più difficile la permanenza dei residenti a reddito medio-basso. Questo fa sì che la procedura avvenga spesso nel malcontento generale dei residenti che danno luogo a svariate e innovative forme di resistenza. Una delle più

⁴² Cfr. B. ANTOCI, *La fissazione giudiziale dell'indennità definitiva di espropriazione per pubblica utilità*, Rivista di diritto amministrativo, fascicolo n. 12/2013, p. 4.

⁴³ Cfr. CARINGELLA F., DE LUCA U., *op. cit.* pp. 506-508.

⁴⁴ Si veda Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2011, n. 4432.

recenti opere di esproprio su vasta scala è rappresentato dal progetto della TAV, (Treno ad Alta Velocità). È un progetto molto impegnativo che vuole potenziare il trasporto ferroviario tra Italia e Francia, riducendo i tempi di percorrenza ed incentivando lo sviluppo sostenibile. L'obiettivo della sostenibilità è un controsenso se, il progetto, per la sua realizzazione prevede lo sventramento di un patrimonio ambientale come le Alpi. Infatti, uno degli aspetti più discussi è la realizzazione del Tunnel di base del Moncenisio, dentro il quale dovrebbe passare la nuova linea ferroviaria. Il progetto ha, inevitabilmente, generato forti moti di resistenza tra i residenti che hanno rifiutato di cedere i propri terreni, ritenendo che il progetto avesse impatti negativi sulla loro terra, il paesaggio e sull'ambiente⁴⁵. In questo contesto, l'espropriazione non è stata vissuta come un passaggio burocratico, ma come un atto di forza che ha generato forme di resistenza innovative e collettive. Il Movimento NO – TAV, sorto negli anni 90, è il principale protagonista di questa opposizione ed è riuscito ad unire cittadini, attivisti e ambientalisti⁴⁶.

Per contrastare l'avanzamento dei cantieri, i cittadini hanno utilizzato il diritto stesso come arma di difesa. Molti proprietari hanno impugnato i decreti di esproprio davanti al TAR facendo leva su vizi formali o sulla mancanza della pubblica utilità. Altri si sono rifiutati di firmare i documenti di cessione bonaria dei terreni, costringendo la pubblica amministrazione a procedere con l'esproprio forzato, molto più lento e complesso. In questa situazione di difficoltà non è mancato il ricorso all'ingegno adoperando strategie collettive come la frammentazione dei terreni in micro-porzioni. Emblematico è il caso di Venaus, dove i proprietari hanno donato micro-quote dei propri terreni a oltre mille persone. Questa strategia di "polverizzazione" della proprietà ha moltiplicato esponenzialmente gli oneri burocratici della Pubblica Amministrazione: per ogni singolo micro-proprietario, l'autorità è stata costretta a notificare atti, gestire ricorsi e prevedere compensazioni, rendendo l'iter procedimentale quasi ingestibile.⁴⁷

Queste proteste ci fanno tornare alla stessa domanda, quando si parla di pubblica utilità a chi ci si riferisce? Questo è un chiaro progetto che non apporta benefici alla popolazione locale, che oltre ad opporsi sia in via legale che fisica sostiene pubblicamente che dietro al progetto ci sia l'interesse speculativo di grandi appaltatori e imprese private.

⁴⁵ *SiTav, NoTav, se ne discute da anni*, Geopop, 7 dic. 2022, URL: <https://share.google/uHeQYVXTgphVN3zRa>.

⁴⁶ *NO – TAV*, Enciclopedia Treccani: <https://share.google/YxpfffNxrOSHQVRly>.

⁴⁷ *TAV, è battaglia sugli espropri*, Rai News, 8 ott 2024, <https://share.google/UGMeoQyIIm3L2Ttet>.

A segnare il punto di rottura finale tra l'interesse pubblico e quello privato è l'indennizzo corrisposto a seguito dell'esproprio. Questa somma viene generalmente considerata come il "punto di equilibrio" tra la perdita della proprietà e la realizzazione di opere pubbliche⁴⁸. Sebbene la giurisprudenza costituzionale si fosse inizialmente attestata sul concetto di "serio ristoro" (Sent. n. 5/1980), inteso come una somma non necessariamente corrispondente al valore di mercato del bene⁴⁹, il quadro è radicalmente mutato a seguito delle sentenze Scordino c. Italia del 2006 e Guarnieri c. Italia del 2007 della Corte EDU. Tali pronunce sono state recepite dalla Corte costituzionale con le "sentenze gemelle" (348 e 349 del 2007) che prevedono come criterio cardine per la determinazione dell'indennità il valore venale del bene⁵⁰. Tuttavia permane un meccanismo correttivo previsto all'articolo 37 del T.U. (327/2001) che prevede una riduzione dell'indennità del 25% se l'esproprio è dato dalla necessità di realizzare opere di tipo economico-sociale⁵¹. Questa riduzione crea un immediato svantaggio per il residente, l'indennità percepita è spesso insufficiente a riacquistare un immobile con le stesse caratteristiche nello stesso quartiere, in cui i prezzi sono nel frattempo lievitati proprio a causa dell'annuncio delle opere pubbliche.

La gentrificazione, quindi, si inserisce soprattutto nel meccanismo di calcolo dell'indennità e nel divario finanziario tra il valore dall'area prima della realizzazione dell'opera pubblica e quello successivo ai miglioramenti. Il residente pur ricevendo una somma congrua ai parametri legali si trova economicamente incapace di competere con i nuovi acquirenti della classe medio alta. L'indennizzo quindi, al posto di proteggere il privato, finisce per finanziare il suo allontanamento rendendo l'espulsione un esito legalizzato dall'obiettivo di rinnovamento urbano.

2.4 Il Piano Integrato di Intervento nelle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana

Nell'ambito delle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana un ruolo centrale è svolto dal Piano Integrato di Intervento (P.I.I.). Questo è uno strumento urbanistico di

⁴⁸ Cfr. F. CARINGELLA U. DE LUCA, *op. cit.*, p. 966.

⁴⁹ Si veda sent. Corte cost., 25 gennaio 1980, n. 5.

⁵⁰ Per un'analisi più dettagliata cfr. G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti: il caso dell'espropriazione per pubblica utilità*, in *federalismi*, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 30 apr. 2008, n. 9.

⁵¹ Cfr. F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *op. cit.*, pp. 553-565.

programmazione negoziata usato dal Comune per promuovere interventi di riqualificazione del tessuto urbano, edilizio e ambientale nel proprio territorio⁵².

La diffusione dei P.I.I. si inserisce in un contesto segnato dall'eccessivo consumo di suolo conseguenza delle precedenti politiche urbanistiche orientate all'espansione edilizia con scarso rispetto dei vincoli ambientali. Questo ha portato alla attuale esigenza di ragionare oltre l'ordinario schema della cementificazione andando a valorizzare il recupero dell'esistente. Tuttavia, le scelte edilizie compiute pesano molto sul quadro odierno. Come il caso della costruzione dello stadio "Is Arenas" a Quartu Sant'Elena, subito dopo Cagliari, nel Parco Naturale Molentargius-Saline. È stato realizzato nel 2012 con permessi non conformi in un'area soggetta a vincoli paesaggistici e ambientali e la Procura è intervenuta l'anno successivo disponendo il sequestro dell'impianto, che ha così potuto ospitare solo 14 partite del Cagliari, delle quali 7 a porte chiuse, ed ora versa in uno stato di totale abbandono⁵³.

Le attività di riqualificazione e rigenerazione hanno quindi in comune l'obiettivo di recuperare spazi e aree preesistenti. Questi due termini, che vengono spesso usati erroneamente come sinonimi, fanno invece riferimento a due diversi interventi di trasformazione urbana. La riqualificazione punta a recuperare il patrimonio edilizio preesistente dandogli una nuova funzionalità. È un'attività che può riguardare spazi pubblici come piazze, parchi o capannoni industriali abbandonati, ma può fare riferimento anche a settori specifici come la riqualificazione energetica degli edifici⁵⁴.

La rigenerazione urbana, invece, non mira solo a una trasformazione fisica, ma prevede anche interventi di carattere sociale, culturale ed economico nel rispetto di principi della sostenibilità e dell'inclusione⁵⁵. L'obiettivo è quello di rendere le città più sostenibili e a misura d'uomo, andando a contrastare l'indiscriminato consumo di suolo e favorendo l'inclusione sociale grazie alla creazione di spazi pubblici di qualità che rafforzano la coesione sociale a livello locale⁵⁶.

La rigenerazione comporta anche nuove opportunità lavorative. Crea un circolo virtuoso di sviluppo economico che va ad alzare il valore immobiliare dell'intera zona. I quartieri rigenerati sono monitorati da imprenditori che, mossi dalla ricerca del profitto, non perdono

⁵² Si veda L.R. n. 12/2005, art. 87, c. 1.

⁵³ *Caso Is Arenas*, Il Sole 24 Ore, URL: <https://share.google/g858XNG3orrRo69WY>.

⁵⁴ *Riqualificazione urbana: sei esempi dall'Italia e dal mondo*, Thebrief.city, 27 gen. 2025, URL: <https://share.google/02qAMdsPxIzCOwoMb>.

⁵⁵ *Rigenerazione urbana e riqualificazione urbana*, Futuracity, URL: <https://share.google/pKq7IzAIPQfin2sc6>.

⁵⁶ *Ibidem*.

l'occasione di effettuare nuovi investimenti anche in ottica speculativa. Per questo potrebbe avere anche effetti di gentrificazione negativa, come il “*displacement*” dei residenti originali nel caso in cui il costo della vita non fosse più proporzionato al loro reddito. Questo avviene quando gli interventi non sono preceduti da un lavoro di ascolto delle necessità degli abitanti, ma pianificati in modo tecnocratico senza un reale coinvolgimento della cittadinanza⁵⁷. È in questo contesto che il P.I.I. rappresenta lo strumento con cui queste finalità trovano attuazione riuscendo a combinare trasformazione fisica, sostenibilità ambientale e interventi di natura sociale ed economica in un progetto unitario.

La rigenerazione urbana è disciplinata sia da leggi nazionali che regionali. Il decreto “Sblocca cantieri”, D.L. 18 aprile 2019 n. 32, ha posto come obiettivo del Governo la riduzione del consumo di suolo attraverso la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. La realizzazione di questi progetti richiede però grandi finanziamenti pubblici. Legge di Bilancio 2020 prevedeva l’assegnazione ai comuni di 8,5 miliardi di euro che dovevano essere investiti con l’obiettivo di contrastare la marginalizzazione e il degrado sociale⁵⁸. Mentre la Legge di Bilancio del 2022 stanziava 300 milioni per i progetti di rigenerazione da realizzare nei comuni con meno di 15.000 abitanti, purché uniti in forma associata con una popolazione complessiva superiore a tale soglia⁵⁹. La disponibilità economica è solo un “mattoncino” della rigenerazione che nel concreto richiede un’accurata strategia di lungo periodo che coinvolga l’intera popolazione. Il rischio è la realizzazione di importanti e onerosi progetti che però non corrispondono alle esigenze della popolazione e non tengono conto delle peculiarità del territorio con un serio rischio del loro abbandono a pochi anni della realizzazione.

È il caso dell’Orceana Park in provincia di Brescia, un centro commerciale che era composto da trenta negozi, due ristoranti, un bowling e una multisala cinematografica. Aperto dal 2009 ha chiuso, dopo solo tre anni di attività, nel 2012 ed è il simbolo di come la programmazione urbana, indipendentemente dalla quantità di risorse investite, se mal gestita e non coordinata con il territorio, generi luoghi abbandonati e distrutti dal tempo e dal vandalismo⁶⁰.

⁵⁷ *La rigenerazione urbana e l’attivazione sociale*, Brand for the city, 11 giu 2024, URL: <https://share.google/Fu3VRwmpirqfBDdh>.

⁵⁸ *Cos’è la rigenerazione urbana? Definizioni, obbiettivi, normativa*, Pedago, URL: <https://share.google/LMw27GECQ2d27Ccc7>.

⁵⁹ Si veda Camera dei deputati, *Urbanistica e rigenerazione urbana*, URL: <https://share.google/Sr9Bz3o037u6JVBEE>.

⁶⁰ I. INVERNIZZI, *non sappiamo cosa fare con i centri commerciali*, Il Post, 7 apr 2023, URL: <https://share.google/MWghkCtqEaXS6VTgt>.

Non è purtroppo un caso isolato. A circa 50 km di distanza a Cortenuova, in provincia di Bergamo, troviamo il centro commerciale Le Acciaierie: 48.000 metri quadrati e circa 140 negozi. Inaugurato nel 2007 e dal 2014 è in uno stato di totale abbandono⁶¹.

Non deve essere sottovalutato il ruolo ricoperto dall'innovazione tecnologica nei progetti di trasformazione. La tecnologia consente di analizzare in modo analitico le caratteristiche del territorio, di simulare gli effetti degli interventi e valutarne i risultati nel tempo anche in ottica di sostenibilità ambientale. Come il caso del “*Building Information Modeling*” che, permettendo la creazione di modelli tridimensionali, consente di valutare preventivamente l'impatto sull'ambiente circostante e di ottimizzare le soluzioni progettuali. Con riferimento alla gestione post-intervento delle aree rigenerate sono fondamentali i sistemi di “*smart city*” e l’“*Internet of Things*” (IoT) che consentono di monitorare continuamente la prestazione degli edifici, la qualità dell'aria e l'uso degli spazi pubblici⁶².

La rigenerazione è una possibilità concreta di ripresa degli enti locali e di coesione sociale, per questo l'intento dello Stato è quella di favorirla il più possibile. Il legislatore ha perseguito questo obiettivo attraverso l'istituzione di uno specifico fondo di rigenerazione urbana (D.L. 176/2022). Questa misura mette a disposizione 235 milioni di euro, per il biennio 2025-2026, per interventi di rigenerazione urbana in comuni con meno di 15.000 abitanti. È importante sottolineare come questo fondo, ripartito in 115 milioni per il 2025 e 120 milioni per il 2026, sia stato indirizzato alla ripresa e ricostruzione sociale e territoriale delle aree colpite da eventi calamitosi, saldando così l'obiettivo della rigenerazione urbana con quello della resilienza territoriale⁶³.

Un rilevante esempio di riqualificazione riguarda gli interventi allo Scalo Farini di Milano. È un grande scalo ferroviario, ormai dismesso, che nel 2017 il Comune ha deciso di riqualificare insieme al Gruppo FS Italiane. Il progetto mira a trasformare quest'area in un nuovo quartiere urbano, con la realizzazione di 468.000 metri quadrati di nuove abitazioni, edifici pubblici e aree commerciali, oltre che un parco urbano che si preannuncia tra i più grandi d'Europa⁶⁴. Tuttavia, affinché questo investimento di capitali non si riduca a una mera operazione speculativa, è fondamentale che la pianificazione mitighi il rischio di

⁶¹ *Centri commerciali fantasma: Le Acciaierie di Cortenuova*, TV2000,

URL: <https://www.tv2000.it/siamonoi/video/centri-commerciali-fantasma-le-acciaierie-di-cortenuova/>.

⁶² Cfr. *Rigenerazione urbana: Definizione, Obiettivi e Normativa Italiana*, Distretto casa, 12 giu 2025,

URL: <https://share.google/ui0QqV6VXodRFZD5V>.

⁶³ Cfr. *Urbanistica e rigenerazione urbana*, Camera dei deputati,

URL: <https://share.google/Sr9Bz3o037u6JVBEE>.

⁶⁴ Si veda *Riqualificazione urbana, sei esempi dall'Italia e dal mondo*, Thebriefcity,

URL: <https://share.google/IIIczDbLuYUUCgWU6>.

“*displacement*” con adeguate politiche di edilizia sociale; infatti, un intervento simile può portare il rischio di trasformare l’area in un’enclave di pregio guidata dalle regole del mercato immobiliare.

Un importante passo avanti riguarda la Regione Liguria. A novembre, è stata presentata da tutti i gruppi di opposizione alla Regione (Avs, M5s, Lista Orlando Presidente, Pd) e primo firmatario Andrea Orlando (già candidato presidente) una proposta di legge che si pone l’obiettivo del «Consumo di suolo a saldo zero in Liguria entro il 2030». Gli ultimi dati, che si riferiscono al periodo 2022-23, mostrano una Liguria già virtuosa. Con lo 0,07% ha il consumo del suolo più basso in Italia (0,34% la media nazionale), la media pro-capite è di 0,18 metri quadrati per abitante rispetto all’1,09 che è la media nazionale⁶⁵.

Nel testo della proposta di legge figurano una clausola di salvaguardia che vieta l’incremento netto di consumo rispetto ai piani vigenti, sistemi innovativi di compensazione tra superfici edificabili e aree destinate alla rigenerazione, l’obbligo di censimento delle aree ed edifici dismessi, che dovrebbe diventare “presupposto necessario” per rilasciare titoli edilizi che comportino nuovo consumo. Ma anche usi temporanei di edifici dismessi per finalità di interesse pubblico e «incentivi significativi per orientare il mercato edilizio verso scelte sostenibili». L’intenzione, ha spiegato Orlando, è «dare ai comuni strumenti concreti e innovativi per recuperare il patrimonio edilizio inutilizzato, rigenerare le periferie e orientare gli interventi pubblici verso politiche sostenibili»⁶⁶.

Questo però evidenzia come la normativa italiana sulla rigenerazione urbana continui ad essere frammentata. Tra gli strumenti attraverso cui i piani integrati di intervento (P.I.I.) trovano concreta attuazione vi sono gli accordi di programma, che possono comportare varianti allo strumento urbanistico generale. Questi sono strumenti urbanistici attuativi, realizzati dal comune, mediante i quali viene perseguita la riqualificazione del tessuto urbanistico e sono caratterizzati dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche e private. Da un punto di vista normativo questi piani sono stati introdotti con la legge n. 179 del febbraio 1992 con il fine di coordinare e promuovere le iniziative che puntano a migliorare la dotazione di infrastrutture e servizi nei quartieri attraverso la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale⁶⁷. Va ricordato che possono essere proposti da

⁶⁵ Cfr. Regione Liguria, *Urbanistica, Liguria Regione con meno consumo di suolo secondo l’ispra*, 5 dicembre 2024,

URL: <https://share.google/OSQyARTnvOuu0JoXh>.

⁶⁶ Vedi Orlando deposita la proposta di legge: “Consumo di suolo zero in Liguria entro il 2030”, Genova24, 11 novembre 2025, URL: <https://share.google/BJdjlQ6nKqyhMLGOY>.

⁶⁷ Si veda Legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16, Normattiva.

soggetti pubblici o privati e, nel caso in cui sia proposto da un privato, quest'ultimo deve avere la disponibilità dell'area coinvolta. L'approvazione di questo piano corrisponde a una dichiarazione di pubblica utilità della zona⁶⁸. La natura "integrata" di questi piani non fa riferimento solo alla pluralità di soggetti (pubblici e privati) promotori, ma soprattutto alla sua multifunzionalità. Un P.I.I. integra residenza, servizi, commercio e spazi pubblici in un progetto coordinato. Questa flessibilità consente di modificare radicalmente il valore e l'identità di intere porzioni di città. La differenza con il piano di lottizzazione è che quest'ultimo si usa solitamente su terreni liberi per trasformarli in zone edificate; invece, il P.I.I. non serve a lottizzare, ma si usa su aree urbanizzate, degradate o dismesse con l'obiettivo di una loro rigenerazione. È uno strumento che agisce in deroga alle previsioni del Piano di Governo del Territorio (P.G.T.), che nascendo dal dialogo tra il pubblico e il privato può modificare le destinazioni d'uso e le densità edilizie consentendo al privato di intervenire finanziariamente in cambio di un progetto che gli consenta di rientrare nell'investimento. Diventa così il binario su cui corre la gentrificazione, ma spesso necessario perché senza fondi privati le opere correrebbero il rischio di rimanere incompiute. Come sempre è necessario il giusto equilibrio con l'inserimento nella convenzione del P.I.I. di quote riservate all'ERS.

Ogni regione può regolamentarli in modo diverso e alcune regioni li hanno disciplinati in modo più articolato. In particolare, la Lombardia ha regolato la materia con la LR n. 12/2005 "Legge per il governo del territorio". Legge che trova un ulteriore sviluppo con la LR 19/2019 che regola la «programmazione negoziata di interesse regionale» fissando i criteri per dare attuazione a programmi con un rilevante impatto sul territorio, tra i quali i Piani Integrati di Intervento. Questo strumento si differenzia da un semplice piano attuativo perché: «persegue obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale, con particolare riferimento a centri storici, alle aree periferiche (...)»⁶⁹. Possiamo definire il P.I.I. come uno strumento attuativo complesso che consente interventi di riqualificazione anche in deroga con la pianificazione vigente ma sempre coerenti con il P.G.T. Sempre l'articolo 88 ne disciplina l'ambito di applicazione: si può attuare su aree anche non contigue, edificate o da edificare. Mentre l'articolo seguente prevede, con riferimento alle aree agricole, interventi molto limitati e l'ammissibilità di azioni di recupero su edifici esistenti solo se non più usati

⁶⁸ Cfr. *Programma integrato di intervento*, Professionisti.it, 4/10/2016, URL: <http://www.professionisti.it/enciclopedia/voce/994/Programma-integrato-di-intervento>.

⁶⁹ L.R. 12/2005, art. 88 c. 3.

per l'agricoltura. Non è ammesso il cambio d'uso per scopi non agricoli, salvo certificazioni specifiche⁷⁰.

In questo contesto si inserisce la proposta di un “Testo Unificato sulla rigenerazione urbana” che propone una normativa organica statale in linea all’obiettivo numero 11 dell’Agenda ONU 2030 e del Green Deal europeo, promuovendo così un modello di sviluppo urbano incentrato sulla sostenibilità. Il testo sarebbe composto da 27 articoli e tra gli obiettivi principali ci sono sostenere il riuso edilizio, contribuendo così ad una riduzione di consumo di suolo, favorire la sostenibilità ecologica con una maggiore presenza di aree verdi e tutelare i centri storici dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e la diminuzione dei residenti. Queste finalità devono essere perseguite insieme all’obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo entro il 2050. Nel 2022 la trasformazione di terreni naturali o agricoli in aree artificiali è avanzata alla velocità di 2,4 metri quadrati al secondo⁷¹.

In questo senso un importante passo in avanti è stato fatto il 4 agosto 2025 con la presentazione in Senato del nuovo ddl per la rigenerazione urbana e che è attualmente all’esame del Parlamento⁷². Alla base vi è la concezione delle città come un luogo da recuperare, non limitandosi alla elencazione di regole edilizie, ma promuovendo anche la coesione sociale e la tutela del paesaggio. Tra le principali novità vi è l’istituzione di un fondo nazionale da 3,4 miliardi di euro per finanziare gli interventi, la creazione di un modello di governance multilivello e la predisposizione di esenzioni fiscali. Infatti, nel corso della durata dei lavori, è prevista l’esenzione da IMU e TARI e la detrazione IRPEF del 50% dell’IVA per l’acquisto di residenze post-intervento da imprese.

La nuova governance istituita prevede tre diversi livelli. Lo Stato svolge funzioni di indirizzo e monitoraggio, le Regioni fissano le priorità e stabiliscono incentivi e riduzioni contributive, mentre ai Comuni spetta l’attività concreta sul territorio, quindi di approvazione dei programmi comunali di rigenerazione⁷³.

In virtù di questa governance sono necessari accordi tra enti locali, statali e altri soggetti per la realizzazione degli interventi di sviluppo urbano. Questi sono definiti “accordi di programma” e sono necessari per la realizzazione di opere che richiedono la collaborazione

⁷⁰ *Pianificazione attuativa*, De Iure Publico, URL: <https://share.google/3yWHswi6Zu6UIISy>.

⁷¹ Cfr. A. PERGOLIZZI, *In arrivo la prima legge organica a sostegno della rigenerazione urbana*, Rigenerazione urbana, 6 nov 2024, URL: <https://www.rigeneriamoterritorio.it/in-arrivo-la-prima-legge-organica-a-sostegno-della-rigenerazione-urbana/>.

⁷² Senato della Repubblica, *Disegno di legge S. 42 - 19ª Legislatura*, URL: https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=55210&utm_source=chatgpt.com.

⁷³ Cfr. *DDL Rigenerazione urbana 2025*, Ingenio, URL: <https://share.google/y8PTXwrEYGeV3djvx>.

integrata di comuni, regioni e amministrazioni statali. Sono disciplinati dall'articolo 34 TUEL e comportano una dichiarazione di pubblica utilità dell'area, di indifferibilità ed urgenza delle medesime opere. Questa dichiarazione cessa se entro 3 anni le opere non hanno ancora avuto inizio⁷⁴.

A livello giuridico, l'accordo di programma è considerato una forma negoziale, tuttavia la presenza di soggetti pubblici spinge parte della dottrina a considerarlo uno strumento di natura pubblicistica. Inoltre, pur non essendo formalmente una autorizzazione agli interventi, costituisce la base per le successive procedure di autorizzazione necessarie⁷⁵.

2.5 Il “Piano Casa”: analisi regione Liguria e Lazio

“Dove le case sono accessibili non c'è lavoro, e dove c'è lavoro non si trovano case”. È così che si apre l'intervista rilasciata al quotidiano *Avvenire* dalla Presidente dell'Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili) Federica Brancaccio nel tentativo di richiamare l'attenzione del Governo sulla esigenza abitativa che coinvolge oltre 1,5 milioni di famiglie italiane⁷⁶.

È un'intervista recente che pone l'attenzione sul grave problema dell'esigenza abitativa che riguarda, da decenni, i cittadini italiani nonostante le politiche di *housing* sociale. Questa difficoltà è confermata anche dai dati, in Italia solo 3,8% delle famiglie vive in alloggi di edilizia sociale pubblica. Una percentuale bassissima soprattutto se confrontata alle altre nazioni europee. A guidare questa classifica troviamo infatti i Paesi Bassi con il 29% delle abitazioni destinate al *social housing*, in Austria sono il 24% ed in Francia il 16%, che resta comunque una percentuale importante se confrontata con il dato italiano⁷⁷.

Dopo un primo intervento di *social housing* nel 2003/2004, il governo Berlusconi adottò misure concrete per venire incontro alle necessità delle famiglie italiane che non riuscivano a far fronte all'incremento dei tassi di mutuo. Venne perciò ideato il piano nazionale di edilizia abitativa, cd. Piano Casa, allo scopo di dare una risposta concreta alla crisi del

⁷⁴ Art 34 testo unico degli enti locali – accordi di programma, Broccardi. It.

⁷⁵ Cfr. *Accordo di programma*, Ambito sociale territoriale, URL: <https://share.google/zAUXb75bmkHxfWLN9>.

⁷⁶ Si veda A. GIRAUDI, *Piano casa giovani coppie, ANCE: oggi il mercato immobiliare non è compatibile con quello del lavoro*, Buildnews, 1 settembre 2025, URL: <https://www.buildnews.it/articolo/piano-casa-giovani-coppie-ance-oggi-mercato-immobiliare-incompatibile-con-quello-lavoro>.

⁷⁷ Si veda M. CARRARETTO, *Ecco il Piano Casa di Meloni: case a prezzi calmierati e nuovi aiuti per giovani e famiglie*, Fiscal focus, 28 agosto 2025, Piano Casa 2025, URL: <https://share.google/yuoYBVD6OEdpiCa4F>.

mercato immobiliare e far fronte al crollo della domanda abitativa. Il suo scopo principale è definire strategie a medio e lungo termine per una riorganizzazione totale del sistema abitativo nazionale. Il piano è frutto di un'intesa tra Stato e Regioni e permette di ottenere incentivi per la ristrutturazione e l'incremento volumetrico della abitazione⁷⁸. È stato introdotto dall'articolo 11 del D.L. 112/2008, e convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133. Quest'ultima è nata come una norma straordinaria, ma la sua continua riproposizione da parte di alcune Regioni ha reso concreto il rischio di una sua stabilizzazione, diventando così uno strumento ordinario come più volte criticato dalla Corte costituzionale⁷⁹.

Quasi tutte le Regioni si sono dotate di questo strumento sulla base delle indicazioni generali contenute nella disciplina statale e con la possibilità di introdurre specifiche restrizioni o esclusioni in relazione alle caratteristiche del territorio. È necessario precisare che non può essere utilizzato per sanare interventi illeciti già eseguiti o per condonare opere abusive. Questo perché la funzione di sanatoria non può essere svolta da una norma con efficacia limitata nel tempo⁸⁰. Inoltre, la prassi largamente diffusa di una sua proroga, quasi continua, non è però stata seguita da Lombardia ed Emilia-Romagna dove non viene rinnovato da anni, mentre la provincia autonoma di Trento non lo ha mai adottato⁸¹.

Il Piano Casa, nonostante siano passati più di quindici anni dalla sua prima introduzione, continua ad essere un importante strumento di politica abitativa ed è al centro dell'attività governativa, però il problema della casa continua a non essere risolto. La volontà del Governo è realizzare un "grande piano casa a prezzi calmierati per le giovani coppie" come ha affermato la premier Giorgia Meloni al Meeting di Rimini (27 agosto 2025). Ha sottolineato l'impegno a lavorare in quattro direzioni: rafforzare le locazioni a canone concordato, rendere celeri gli sfratti, rifinanziare i fondi a sostegno degli inquilini in difficoltà e dare efficacia all'edilizia economica popolare⁸². Nelle disposizioni della Legge di Bilancio 2025 sono infatti previste modifiche per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia sociale. Per la realizzazione di questi obiettivi sono stati stanziati 100 milioni per i progetti pilota tra il 2027 e 2028 e 560 milioni di euro

⁷⁸ *Che cos'è il piano casa e quali sono i suoi vantaggi*, 16 giugno 2016, URL: <https://share.google/vTDA1aVLjMBxWIIgC>.

⁷⁹ Si veda C. PAGLIAI, *Piano Casa*, URL: <https://www.youtube.com/live/EtwRheKd8Ag?si=y7nwGkjrTFjS9B0r>.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Cfr. F. PREITE, *Decreto semplificazioni, piani casa e benefici fiscali*, Amate l'architettura, 19 set 2020, URL: <https://www.amatelarchitettura.com/decreto-semplificazioni-piani-casa-e-benefici-fiscali/>.

⁸² Cfr. A. GIRAUDI, *Meloni: "lavoriamo a un grande piano casa a prezzi calmierati per giovani coppie"*, Build news, 28 agosto 2025, URL: <https://www.buildnews.it/articolo/meloni-lavoriamo-grande-piano-casa-prezzi-calmierati-giovani-coppie>.

per il triennio 2028-2030. Il riparto delle risorse avviene con decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, di concerto con il ministro dell'Economia⁸³. Il Piano rafforza anche il Fondo di garanzia sui mutui per l'acquisto della prima casa che è riservato a giovani coppie con almeno due anni di convivenza, nuclei omogenitoriali con figli minori, under 36 e famiglie con almeno tre figli e con determinati requisiti di ISEE⁸⁴. Questo fondo è stato istituito 12 anni fa dal Ministero dell'Economia e permette di erogare mutui con la protezione statale di "Consap" (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici).⁸⁵

La Regione Liguria si è dotata di un Piano Casa con la legge regionale n. 49/2009, alla cui scadenza nel 2015 è stata data efficacia permanente. È stata modificata poco dopo dalla LR n. 13 del 2016 in modo da renderla conforme ad alcuni parametri costituzionali. Il testo definitivo è stato accolto nell'entusiasmo dell'assessore all'Urbanistica della Regione Liguria, Marco Scajola, che lo ha definito come un «piano permanente che da più certezze e lavoro al comparto edile»⁸⁶. Tra le novità vi è la possibilità di ampliare la volumetria degli edifici esistenti fino ad un massimo di 200 metri cubi (in maniera proporzionata alla volumetria esistente), con un bonus di 15 metri cubi per la realizzazione di servizi igienici per disabili. La demolizione e la ricostruzione consentono un aumento del 35% su comuni costieri e del 40% su comuni montani. In caso di delocalizzazione da aree con criticità idraulica e geologica ad un'area sicura il premio volumetrico aumenta ulteriormente: 50% nei comuni costieri e 60% nei comuni montani⁸⁷. Alle accuse di "cementificazione selvaggia" l'ex presidente della Regione Liguria, Giovanni Toti, aveva replicato che «favorisce la possibilità di una riqualificazione del territorio con particolari incentivi per le aree a rischio idrogeologico».⁸⁸ È soprattutto nel discorso legato ai bonus volumetrici che il Piano Casa rischia di essere un incentivo alla gentrificazione, andando incontro a chi possiede già una proprietà, aumentandone il valore di mercato e rendendo il quartiere ancora più costoso.

⁸³ Vedi S. CONTE, *Piano casa, cosa prevede la Legge di Bilancio 2025*, 3 gennaio 2025,

URL: <https://share.google/4sEiNJ333dUHaoYTT>; M. DE GREGORIO *Piano casa 2025*, Broccardi, 24 giugno 2025, URL: <https://share.google/F9RGAo6o0MVsv3JD3>.

⁸⁴ Cfr. M. CARRARETTO, *op. cit.*, Fiscal focus, 28 agosto 2025, Piano Casa 2025, URL: <https://share.google/yuoYBVD6OEdpiCa4F>.

⁸⁵ Cfr. G. LONGO, *nel 2024 è ripartita la corsa ai mutui con protezione Consap*, Fiscalfocus, 6 mar 2025, URL: <https://www.fiscal-focus.it/quotidiano/altre-tematiche/economia-societa/nel-2024-e-ripartita-la-corsa-ai-mutui-con-protezione-consap,3,170976>.

⁸⁶ Si veda Regione Liguria, Regioni, *urbanistica, Liguria vara ddl nuovo Piano casa. Assessore Marco Scajola: più certezze a imprese e cittadini*, 19 ottobre 2015, URL: <https://share.google/sBjnqfTRhwDuIPGO8>.

⁸⁷ *Piano casa: proroghe e novità*, Mansarda.it, URL: <https://www.mansarda.it/leggi-e-regolamenti/piano-casa-proroghe-e-novita-2025/>.

⁸⁸ *Liguria, il Piano casa diventa permanente*, Build news, 20 ottobre 2015, URL: <https://www.buildnews.it/articolo/liguria-il-piano-casa-diventa-permanente>.

La storia recente ci pone però davanti a un uso distorto di questo strumento, c'è infatti la possibilità che venga utilizzato per sanare incrementi volumetrici già effettuati in violazione della precedente disciplina edilizia. Come avvenuto nella Regione Lazio, dove era stato introdotto dalla LR 21/2009 e alla sua scadenza nel 2017 è stato subito sostituito dalla LR sulla rigenerazione urbana che si pone l'obiettivo di incentivare la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente andando a ridurre il consumo di nuovo suolo. È prevista la possibilità di ampliamenti volumetrici degli edifici residenziali fino al 20% con un limite massimo di 70 metri quadrati e in caso di demolizione e ricostruzione è possibile un aumento volumetrico fino al 35% se realizzati con bioedilizia e uso di fonti rinnovabili⁸⁹.

Rilevante è la sentenza del TAR Lazio n. 3851 del 9 aprile 2020 che chiarisce un importante principio. Nel caso in cui un privato presenti un'istanza di sanatoria edilizia, l'amministrazione comunale non può procedere in via sanzionatoria. Essa ha, al contrario, l'obbligo di sospendere qualsiasi provvedimento demolitorio o repressivo e di rinviare ogni decisione definitiva all'esito del procedimento di sanatoria. Tale principio risponde alla necessità di garantire il corretto bilanciamento tra il potere repressivo dell'amministrazione e il diritto del privato a ottenere una valutazione compiuta della propria istanza di regolarizzazione. Tuttavia, come lo stesso Tribunale ha chiarito, la disciplina in esame non può essere interpretata come una forma di sanatoria generalizzata degli abusi edilizi. Si tratta, invece, di una disposizione eccezionale, che trova applicazione soltanto quando l'intervento risulti pienamente conforme alla normativa urbanistica e edilizia vigente⁹⁰.

Un ulteriore tentativo derogatorio è stato compiuto con riferimento alla disciplina nazionale in materia di distanze minime e altezze massime. Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza 217/2020, ha affermato con sentenza la centralità della norma statale. Viene dichiarata, infatti, l'illegittimità dell'articolo 19 della LR 13/2018 che dando un'interpretazione della LR 21/2009 fa un utilizzo distorto dello strumento urbanistico riuscendo ad eludere vincoli imposti dalla pianificazione urbanistica. Secondo i giudici, la Regione Lazio non si sarebbe limitata ad interpretare la norma, ma avrebbe reso retroattivamente legittime condotte non conformi agli strumenti urbanistici al momento della loro realizzazione, introducendo una "surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria"⁹¹.

⁸⁹ *Piano casa: proroghe e novità*, Mansarda.it, URL: <https://www.mansarda.it/leggi-e-regolamenti/piano-casa-proroghe-e-novita-2025/>

⁹⁰ Si veda L. RAMACCI, *Urbanistica. Pendenza di un'istanza di sanatoria edilizia e di ordine di demolizione*, Lexambiente, 15 maggio 2020, URL: <https://share.google/xXt1DmMhObBAECeFi>.

⁹¹ Si veda *Piano Casa, non si può derogare alle norme nazionale sulle distanze*, Edilportale, 27 ottobre 2020, URL: https://www.edilportale.com/news/2020/10/normativa/piano-casa-non-si-puo-derogare-alle-norme-nazionali-sulle-distanze_79245_15.html.

Una recente sentenza del Tar Lazio riguarda, invece, la condotta di un privato che ha visto nella possibilità del Piano Casa un'opportunità per valorizzare la propria abitazione. Per cui, utilizzando in modo distorto le previsioni della normativa regionale, è infatti riuscito a chiudere il suo terrazzo ricavando una veranda abusiva di 26 mq. Il Tar qualificò quest'opera come abuso edilizio e ne dispose la demolizione in caso di mancata regolarizzazione⁹².

L'analisi del Piano Casa rileva un paradosso nella politica abitativa italiana. Nato con il chiaro obiettivo di rispondere alla crisi del mercato e al fabbisogno delle famiglie in difficoltà, lo strumento si è prestato spesso ad un uso distorto volto alla valorizzazione degli immobili privati. Sono i premi volumetrici ad aver favorito la gentrificazione migliorando la qualità estetica e il valore di mercato dei singoli immobili, perdendo così la sua funzione sociale originaria e diventando un moltiplicatore del valore immobiliare. Il problema della casa, così facendo, non accenna a diminuire ed è auspicabile un netto cambio di rotta nell'interesse unicamente dei cittadini. Cittadini che si sentono ormai isolati in un quartiere in cui non si ritrovano più con il rischio di conseguenze anche drammatiche.

Lo scorso 8 ottobre a Sesto San Giovanni, periferia operaia di Milano, un pensionato di 71 anni si è lanciato dal sesto piano dopo che alla sua porta si era presentato l'ufficiale giudiziario per effettuare uno sfratto per morosità⁹³.

Dura la denuncia da parte del sindacato degli inquilini, attraverso le parole di Carmelo Benenti, il segretario generale del Sunia di Milano: «la morte di una persona a seguito di uno sfratto non è una fatalità, è il risultato di un sistema che ha smesso di prendersi cura delle persone». È il drammatico epilogo di una crisi abitativa che sta diventando insostenibile per migliaia di cittadini. Questo è il segnale estremo dell'emergenza abitativa che non trova risposte concrete da parte delle Istituzioni per garantire il diritto fondamentale all'abitare. Lo sfratto per fine locazione è diventato la nuova frontiera della precarietà abitativa. Sempre più famiglie vengono espulse dalle loro case non per morosità, ma perché il mercato immobiliare preferisce trasformare gli appartamenti in rendite turistiche, alimentando la bolla dell'overtourism e distruggendo il tessuto sociale dei quartieri.

Secondo i dati del Ministero degli Interni a Milano nel 2024 sono state 14.084 le richieste di sfratto emesse, 1.726 i provvedimenti di sfratto emessi, 1.597 gli sfratti eseguiti, Il costo dell'abitazione è diventata ormai insostenibile e supera circa il 35% del reddito medio.

⁹² Si veda TAR Lazio sent. n. 9810-2025, URL: <https://share.google/3LrYB8O0CRIGIATPC>.

⁹³ *Tragedia a Sesto, uomo si butta dal sesto piano: stava per essere sfrattato*, Milano Today, 8 ottobre 2025, URL: <https://www.milanotoday.it/cronaca/sfratto-uomo-si-lancia-dalla-finestra.html>.

Questi sono numeri preoccupanti. Questi numeri sono però rappresentativi di famiglie, giovani, lavoratori, pensionati, anziani che si trovano senza reti di protezione di fronte il dramma della perdita della casa⁹⁴.

Tutta l'Italia il 14 ottobre 2025 ha pianto la tragica morte di tre carabinieri. Si chiamavano Valerio Daprà, Davide Bernardello e Marco Piffari. Tre servitori dello Stato che a Castel d'Azzano, borgata agricola a venti chilometri da Verona, sono stati dilaniati dall'esplosione di un casolare durante un'operazione di sfratto che ha visto feriti altre 15 persone. I proprietari, tre fratelli con alle spalle una storia di degrado ed emarginazione e rimasti a loro volta gravemente feriti, avevano riempito il tetto di bottiglie molotov e minacciato: «se ci togliete la casa, la faremo saltare per aria». Ed è esattamente quello che hanno fatto⁹⁵.

⁹⁴ Milano. Sesto San Giovanni: suicidio anziano durante sfratto. Sunia Milano: cordoglio per vittima di emergenza abitativa. Basta parole, ora servono fatti, Sunia, 9 ottobre 2025, URL: <https://share.google/IPRBCQq068yAeVvl0>.

⁹⁵ Esplosione a Castel d'Azzano, chi erano i tre carabinieri morti, Skytg24, 14 ottobre 2025, URL: <https://share.google/cliMyJ9LxSFQd8vdm>.

Capitolo 3: Gentrificazione in concreto: il Caso Milano

Sommario: 3.1 rigenerazione dei quartieri di Milano. – 3.2 Inchiesta urbanistica su presunti abusi edilizi. – 3.3 Quartiere San Siro. – 3.4 Proposta di legge “Salva Milano”

3.1 Rigenerazione dei quartieri di Milano

La città di Milano ha conosciuto, negli ultimi decenni, una profonda trasformazione del proprio *skyline* urbano. Accanto ai simboli storici della città, quali la Madonnina, la Torre Velasca e il Grattacielo Pirelli si sono progressivamente affermati nuovi elementi architettonici che rappresentano la Milano contemporanea, come il Bosco Verticale progettato da Stefano Boeri¹, la torre di Unicredit realizzata su progetto dell’architetto César Pelli² e le tre torri dell’area di *City Life* in mano al Gruppo Generali³. Tali interventi non costituiscono episodi architettonici isolati, ma si inseriscono in un più ampio processo di trasformazione urbana ed economica della città.

Le ultime quattro amministrazioni hanno agito in continuità sviluppando il “Modello Milano”, un modello di crescita urbana, finanziaria e immobiliare necessario a una città cosmopolita nutrita dal settore immobiliare, bancario e assicurativo. Questa politica, dapprima conosciuta come “Rito Ambrosiano”, ha prodotto negli ultimi trent’anni il record di consumo di suolo, con la crescita alle stelle del settore immobiliare, permettendo enormi guadagni ai fondi arabi, americani e italiani che vi hanno investito⁴.

Nel quadro di queste dinamiche la pianificazione urbanistica tradizionale ha progressivamente lasciato spazio a modelli di sviluppo fortemente orientati all’iniziativa privata, resa possibile grazie al ricorso all’urbanistica negoziata. I protagonisti sono sempre di più i grandi fondi di investimento (Qatar e Generali per citarne alcuni) che compiono progetti di rigenerazione, realizzando opere pubbliche in tempi rapidi, massimizzando i profitti ed agendo in deroga alle disposizioni del PGT (introdotto dalla LR 12/2005 della regione Lombardia e che si sostituisce al vecchio PRG). Il Piano di Governo del Territorio è composto da tre documenti, il Documento di Piano (documento strategico e

¹ Si veda, *Bosco Verticale*, Stefano Boeri Architetti, URL: <https://share.google/jAoA7h60g6snWsOK2>.

² *Le torri di Porta Nuova*, Divina Milano, 16 giugno 2024, URL: <https://share.google/nUJDAzyXSIw94NAN1>.

³ *CityLife, a Generali il pieno controllo*, Gruppo Generali, 23 lug 2014, URL: <https://share.google/HtaquRfSCMrGs3GEEq>.

⁴ Cfr. G. BARBACETTO, *op. cit.*, p. 111.

programmatico), il Piano dei Servizi (disciplina la dotazione di servizi pubblici e privati di interesse pubblico) e il Piano delle Regole (disciplina cosa si può fare, in che modo e dove)⁵.

Il concetto di “rigenerazione urbana” è divenuto, in questo contesto, lo strumento attraverso cui legittimare interventi di trasformazione del tessuto urbano, spesso accompagnati da incentivi volumetrici e da una flessibilizzazione delle regole urbanistiche. Milano si è così affermata come una città particolarmente attrattiva per quanto riguarda gli investimenti immobiliari, anche in ragione di oneri di urbanizzazione relativamente contenuti rispetto ad altre metropoli europee, che consentono di costruire a basso prezzo⁶. Questo ha favorito l’afflusso di ingenti capitali, prevalentemente di matrice internazionale. Tra il 2014 e il 2018 gli investimenti nel settore immobiliare hanno raggiunto circa 15 miliardi di euro⁷, con una previsione di ulteriori 13 miliardi nel periodo 2019–2029, destinati alla trasformazione di oltre dieci milioni di metri quadrati di superficie urbana, che valgono a Milano il primato di città europea per investimenti legati all’immobiliare⁸. Le conseguenze sociali di tali processi risultano particolarmente evidenti sul piano dell’accesso all’abitazione. Negli ultimi dieci anni i prezzi degli immobili per l’acquisto sono aumentati di circa il 40%, mentre i canoni di locazione hanno registrato un incremento superiore al 43%⁹, a fronte di una crescita salariale pari ad appena il 5,4%¹⁰. Questo comporta una città sempre più difficile per l’aumento del costo della vita generando fenomeni di gentrificazione e una conseguente forte crescita dell’*hinterland* e della periferia milanese. Lo ammette anche uno dei protagonisti del “Modello Milano”, l’architetto Stefano Boeri: «In questi anni la città ha perso quasi 400.000 abitanti e ne ha presi 500.000. In crescita, ma ha cambiato DNA»¹¹. Sta avendo luogo una vera e propria sostituzione sociale, via i più fragili e dentro i più ricchi¹².

⁵ P. CAFIERO, *Milano 2030 il PGT per la Milano che verrà*, ArcipelagoMilano, 5 marzo 2019, URL: <https://share.google/kutpcScuy0wmktYzB>.

⁶ Si veda F. VENNI, *Oneri di urbanizzazione, a Milano sono tra i più bassi d’Europa*, La Repubblica, 5 giugno 2025, URL: <https://share.google/BEgLzCseAFrxzcH7c>.

⁷ Si veda P. DEZZA, *Milano catalizza 15 miliardi di investimenti entro il 2018*, Il Sole 24 ORE, 17 maggio 2017, URL: <https://share.google/5bBRdlMeUbFpUzAL6>.

⁸ *È nata una stella, Milano prima città europea per investimenti: in arrivo 13 miliardi di euro*, MilanoToday, 11 aprile 2019, URL: <https://share.google/k832EZY1EZxrzoxZn>.

⁹ L. CAVESTRI, *Case a Milano, dal 2013 i prezzi sono cresciuti del 40 per cento*, Il Sole 24 ORE, 6 maggio 2024, URL: <https://share.google/iLpmPMWb6wmF2zuYp>.

¹⁰ Cfr. *Retribuzioni, inflazione e distribuzione del reddito in Italia*, Università Cattolica del Sacro Cuore, 22 ottobre 2025, URL: <https://share.google/N3Na4vERiKOegzat5>.

¹¹ V. POSTIGLIONE, *Stefano Boeri dal Bosco Verticale: “Milano esca da futuro per i giovani e basta con il pessimismo”*, 4 aprile 2024, Corriere della Sera Milano, URL: <https://share.google/ckxVvG6uoxF71IESm>.

¹² Cfr. G. BARBACETTO, *op. cit.*, pp. 39-42.



(Andamento prezzi degli immobili a Milano, redazione UniMilano, 8 febbraio 2024, valore a metro quadro)

Un ruolo centrale nel processo di trasformazione urbana della città di Milano è stato svolto dall'Esposizione Universale (Expo) del 2015. L'evento è stato pensato come il più grande parco agroalimentare del mondo secondo un modello che limitava il consumo di suolo e prevedeva la restituzione dell'area espositiva alla collettività al termine della manifestazione¹³. Tuttavia, alla fine del 2011, nel progetto presentato gli orti sono praticamente spariti. Si afferma così il progetto della "smart city" e del "cyber Expo" che dovrà sorgere a nord est di Milano in terreni in gran parte di proprietà della Fiera di Milano con padiglioni da costruire e poi smantellare dopo sei mesi¹⁴. Questo mutamento di prospettiva ha evidenziato il passaggio da una logica di evento temporaneo a un'operazione di valorizzazione immobiliare, resa possibile anche attraverso procedure straordinarie. Una vera e propria "deregulation" rispetto alla pianificazione urbanistica ordinaria. I terreni su cui sorge l'esposizione, infatti, sono stati comprati nel 2002 come aree agricole a 14 milioni di euro e messi a bilancio nel 2009 per 50,8 milioni¹⁵. Questo è un fenomeno immobiliare di tipo speculativo. Se il terreno costa così tanto all'origine tutto ciò che verrà costruito sopra dovrà necessariamente essere di lusso per garantire di rientrare nell'investimento.

Sotto il profilo giuridico, l'esperienza dell'Expo solleva rilevanti interrogativi in merito al rapporto tra interesse pubblico, governo del territorio e iniziativa economica privata. La compressione dei tempi decisionali, il ricorso a poteri commissariali e la centralità attribuita alla crescita economica hanno inciso sull'equilibrio tra sviluppo urbano

¹³ Expo a Milano un orto botanico con tutti i prodotti del pianeta, L'Eco di Bergamo, 8 settembre 2009, URL: <https://share.google/Ftg9EnCXJnmYv9JVl>.

¹⁴ G. BARBACETTO, *op. cit.*

¹⁵ G. BARBACETTO e M. MARONI, *Expo, Formigoni: "I ritardi? Colpa della Moratti che voleva la speculazione"*, Il Fatto Quotidiano, 7 marzo 2015, URL: <https://share.google/IXkKDL8qhcYrvBcbI>.

e tutela delle esigenze sociali, contribuendo ad accelerare processi di gentrificazione. Il problema principale si è presentato al termine della esposizione ed è stato quello della riconversione dell'area ormai cementificata. Oggi l'area è stata trasformata in un polo di innovazione tecnologica, ricerca scientifica e residenze denominato in MIND (*Milano Innovation District*), dal 2022 è inoltre attivo l'ospedale Galeazzi ed è incorsa la costruzione del campus scientifico dell'Università Statale di Milano¹⁶.

Lo sviluppo del modello Milano appena visto si vive dapprima però con la riqualificazione dell'ex Fiera di Milano, quartiere Portello, con il progetto *City Life*. Questo è un chiaro esempio di ricorso alla pianificazione negoziata, già esaminata nei capitoli precedenti, che consente di derogare alla pianificazione generale con strumenti quali l'accordo di programma e piani integrati di intervento. Il progetto *City Life* è sancito da una gara internazionale che si è conclusa nel luglio 2004 e aggiudicata dal raggruppamento italo-francese (Generali, Ras, Progestim) con un'offerta di 523 milioni di euro¹⁷. Alla gara ha partecipato anche il gruppo Pirelli Real Estate con l'architetto Renzo Piano con una proposta più integrata nel contesto milanese e sostenibile, che godeva dell'appoggio dei cittadini, ma con offerta inferiore rispetto a quella dei vincitori¹⁸. Il progetto *City Life* ha visto costruire, sui 255 mila metri quadri dell'area, 300 mila metri quadri di superficie commerciale vendibile, con un indice di edificabilità di 1.17. Questo è il più alto mai raggiunto fino a quel momento a Milano, dove tendenzialmente si assesta tra i 0,35 a 0,65¹⁹. L'unico modo per costruire così tanto in quell'area è farlo in altezza. Nel progetto spicca, infatti, la realizzazione di tre grattacieli da circa 200 metri, attorno le Residenze Libeskind, otto edifici da cinque a quattordici piani, e le Residenze Hadid, sette palazzi tutti diversi tra loro. Attualmente i prezzi al metro quadro per residenze ristrutturate o nuove superano i 10.000 – 15.000 € con punte anche di 20.000 – 23.000 €²⁰.

Un ulteriore intervento di trasformazione urbana è rappresentato dal progetto di rigenerazione dell'area di Porta Nuova che comprende i quartieri di Garibaldi, Varesine e Isola²¹. Questa è una zona che prima dell'intervento presentava caratteristiche

¹⁶ Cfr. P. SANTINI e M. L. TESTONI, *In principio era EXPO oggi è mind: i cambiamenti dieci anni dopo*, 7 maggio 2025, URL: <https://share.google/WfAGox9fM0nsVi5Xh>.

¹⁷ *Fiera Milano: cordata CityLife si aggiudica maxigara*, Archiportale, 6 lug 2004, URL: <https://share.google/ZnRvtiXBdR2PhaBk3>.

¹⁸ Gli abitanti della Fiera contro il progetto CityLife, MilanoToday, 23 dic 2009, URL: <https://share.google/oDvAaWOaQMLRy7AgK>.

¹⁹ Cfr. G. BARBACETTO, *op cit.*, p. 114.

²⁰ Cfr. *Milano, mercato immobiliare fuori controllo: a City Life prezzi fino a 23mila euro al metro (...)*, Il Fatto Quotidiano, 10 ottobre 2025, URL: <https://share.google/SkHt1CBdREvB11Vba>.

²¹ *Un tetto verde su Porta Nuova Building*, Infobuild, URL: <https://share.google/Qi4kurjiRLsWDZ8tm>.

prevalentemente operaie e popolari, ma che è stata oggetto di una profonda riconversione funzionale e sociale ed ora è in gran parte di proprietà del Fondo sovrano del Qatar (Qatar Investment Authority)²². Il progetto ha realizzato un nuovo quartiere a elevato valore immobiliare in cui spicca il complesso residenziale “Bosco Verticale”, progettato da Stefano Boeri, composto da due torri residenziali di 110 e 76 metri con valori di mercato che raggiungono i 15.000 euro al metro quadro. L’intervento ha accelerato in modo significativo il processo di gentrificazione dell’area comportando l’aumento dei valori immobiliari e dei canoni d’affitto delle zone circostanti, riducendo l’accessibilità abitativa per i residenti storici e fasce di popolazione a medio-basso reddito. Una delle principali conseguenze è stata la trasformazione sociale del quartiere riflessa anche nella mutazione del tessuto commerciale, con una progressiva sostituzione delle attività tradizionali a favore di esercizi che mirano a una clientela economicamente selezionata²³.

Il caso più attuale di gentrificazione è dovuto alle olimpiadi Milano-Cortina 2026. Le Olimpiadi hanno accelerato la trasformazione urbana rendendo più evidente un modello di sviluppo che spinge la città verso un profilo sempre più esclusivo. Fonte di attrazione per grandi eventi ed investimenti, ma con il rischio di perdere quella pluralità sociale che per anni è stato il motore economico e culturale del paese²⁴. Le città, valli e paesi di montagna ospitanti hanno subito un rincaro spropositato dei prezzi, in Valtellina i prezzi sono aumentati del 437%, escludendo la fruibilità ad appassionati, curiosi ed abitanti e rendendo i giochi un evento sempre più esclusivo²⁵. A Milano molte persone hanno deciso di trovare riparo da amici o familiari per mettere in affitto la propria abitazione ai turisti olimpici finendo per contribuire all’instabilità abitativa per studenti e lavoratori. Una delle principali eredità che le Olimpiadi invernali lasceranno alla città è il Villaggio Olimpico e Paralimpico che, alla conclusione della manifestazione sportiva, sarà riconvertito in una delle più grandi residenze universitarie d’Italia puntando al modello Barcellona 1992 (analizzato nel capitolo 5 di questo lavoro di ricerca).

La realizzazione degli alloggi studenteschi fa parte del progetto di rigenerazione di Porta Romana e l’apertura è prevista a settembre 2026. Metterà a disposizione circa 1700

²² Si veda R. PACIFICO, *Qatar Investment Authority (QIA) acquista il 100% di Porta Nuova-Milano*, Mark Up, 2 marzo 2015, URL: <https://share.google/QN4hzVVtDh1jg8qRV>.

²³ Cfr. S. DI BACCO, *Diario Infrastrutture e Ambiente Costruito, La gentrificazione a Milano: un fenomeno complesso tra ricchezza e disuguaglianza (...)*, 4 ago 2025, URL: <https://share.google/0EgPrC8ekOuDMIEm1>.

²⁴ Si veda G. CARNEVALE, *7 giorni, Milano-Cortina 2026 e gentrificazione (...)*, 5 febbraio 2026, URL: <https://share.google/QqxW1AtB0Cgr68YHv>.

²⁵ *Ibidem*.

posti letto con tariffe a prezzi accessibili teoricamente anche per studenti con ridotte possibilità economiche. Nonostante le promesse virtuose, non è da trascurare il rischio della gentrificazione in un'area già trasformata dall'effetto della Fondazione Prada nel 2015, marginalizzando i residenti storici e le fasce più deboli. Inoltre, sebbene vi sia un'importante disponibilità di posti letto, il timore è che senza una gestione pubblica adeguata i posti siano accessibili solo a studenti di fascia medio-alta²⁶. L'“effetto olimpiadi” riguarda anche i quartieri limitrofi, come Corvetto teatro di grandi proteste contro la manifestazione sportiva che hanno riunito più di 10.000 persone²⁷. Questo negli anni 20 del Novecento era un tipico quartiere dormitorio come testimoniano i complessi popolari attorno a Piazza Rosa di proprietà di enti, assicurazioni e fondi che offrono affitti calmierati sulla base di accordi sindacali. È il caso dell'Enpam (ente di previdenza medici), che fino a pochi anni fa aveva diversi appartamenti a Milano e che poi ha venduto al fondo statunitense “Apollo”²⁸. Si viene così a perdere un'importante “cuscinetto sociale” che offriva accordi e garanzie agli inquilini.

Non appena il processo di rigenerazione si espande in nuovi quartieri milanesi immediatamente fa seguito la costruzione di una nuova linea metropolitana. Questa non è solo un mezzo di trasporto ma è un generatore di valore, garantendo una rapida connessione della periferia al centro città. Il processo di gentrificazione inizia non appena viene ufficializzato il progetto di costruzione della nuova rete metropolitana. Gli imprenditori acquistano a prezzi ancora “periferici” scommettendo su una loro rivalutazione. Un esempio è la recente espansione della Linea M4 di Milano (linea Blu). Le case situate nelle vicinanze delle nuove fermate hanno visto un incremento dei prezzi significativo, come il quartiere Vetra-Missori che ha visto lievitare il valore degli immobili del 42% rispetto a 10 anni fa²⁹. La stessa rigenerazione di Porta Romana, vista per la situazione Milano-Cortina, gode di significativi vantaggi grazie alla “Circle Line” che garantisce un collegamento con le più importanti linee metropolitane. Questo consente di vendere il Villaggio Olimpico non come un'area periferica, ma come un'estensione del centro aumentando notevolmente l'attrattività dell'area e così garantendo un'importante rientro nell'investimento. Ormai le linee della metropolitana segnano il confine tra chi ha la possibilità economica di restare dentro la rete

²⁶ *Milano 2026: Il Villaggio Olimpico tra eredità e rischio gentrificazione*, Huffpost, 21 ottobre 2025, URL: <https://share.google/tNyIOcNAEhx81BMhf>.

²⁷ *Scontri e cariche al corteo di Milano contro le Olimpiadi*, RaiNews, 8 febbraio 2026, URL: <https://share.google/zwpvbSRfqICxzcpGh>.

²⁸ *Il caso dei patrimoni dei fondi pensione in mano alla finanza*, Altreconomia, 25 ottobre 2022, URL: <https://share.google/qZ1jE0HDInXcBijN5>.

²⁹ Si veda *Milano cambia volto: la nuova linea M4 sta influenzando il mercato immobiliare*, Euroimmobiliare, 30 ottobre 2024, URL: <https://share.google/GYbuC9IMTeT0O9n8t>.

e chi è costretto a spostarsi sempre più fuori. È un paradosso di una infrastruttura nata per aiutare le periferie, finisce per renderle troppo costose per chi ci abita. La soluzione ormai sempre dai più intrapresa è data dell'hinterland. Città come Lodi o Vigevano hanno affitti di 200/300 euro al mese consentendo di alleggerire la pressione abitativa su Milano. Quello che manca in queste città è lo stile di vita che crea un'appartenenza che potrebbe rendere ragionevole la spesa.

È necessaria una precisazione, lo scopo di questa tesi non è una critica generalizzata alla rigenerazione e all'aumento di valore di zone della città grazie ad investimenti esterni, ma bensì al loro utilizzo speculativo senza cura dei residenti tradizionali. Segnale di questo è il disinteresse quasi totale a politiche di edilizia pubblica e a prezzi calmierati, ma anche il mancato ascolto delle esigenze dei cittadini. Voglio far notare che i residenti milanesi si sono pronunciati sull'area Expo con un Referendum popolare nel 2011. Il quesito era: «Volete che il Comune di Milano adotti tutti gli atti ed effettui tutte le azioni necessarie a garantire la conservazione integrale del parco agroalimentare che sarà realizzato sul sito Expo e la sua connessione al sistema delle aree verdi e delle acque?». Il “Sì” ottenne il 95,51% dei voti³⁰, ma il progetto definitivo vide comunque la quasi totale cementificazione dell'area. La partecipazione cittadina è fondamentale per un corretto sviluppo della città e deve necessariamente essere seguita da un ascolto da parte delle istituzioni non limitandosi a una mera prassi formale. L'importanza dell'ascolto delle esigenze dei cittadini è anche confermata dalla previsione del Dibattito Pubblico per alcune categorie di opere come previsto dal DPCM 76/2018 (approfondito nel corso del capitolo).

3.2 Inchiesta urbanistica su presunti abusi edilizi

L'inchiesta urbanistica si concentra sul “Rito Ambrosiano”. Con questa espressione ci si riferisce ad un modello di costruzione edile adottato dal comune di Milano che va incontro alle esigenze di imprenditori e costruttori. L'obiettivo è perseguito attraverso la semplificazione delle procedure garantendo uno sviluppo rapido e comodo per gli operatori privati, ma che potrebbe lasciar indietro i bisogni della collettività. Il fulcro dell'inchiesta risiede, in particolare, nella corretta interpretazione del discrimine tra ristrutturazione

³⁰ R. ROSSO, *Post-Expo: il parere dei milanesi non conta niente*, Il Fatto Quotidiano, 30 maggio 2016, URL: <https://share.google/GXVBo24pbQ1UZPZnY>.

edilizia (ex art. 3, comma 1, lett. d, D.P.R. 380/2001) e nuova costruzione (lett. e). La questione è già stata oggetto di plurime sentenze e diversi orientamenti che si sono succeduti nel tempo. Il TAR Milano ha avuto modo di spiegare che si parla di nuova costruzione nel momento in cui non vi è alcuna continuità tra il precedente edificio e quello da realizzare³¹. Da questa impostazione si ricava che la ristrutturazione deve garantire il rispetto della sagoma, del sedime e della volumetria preesistente, rendendo il nuovo edificio una fedele ricostruzione di quello precedente. Sul medesimo punto si è però pronunciato il Consiglio di Stato con sentenza n. 8542/2025 andando a contraddire il precedente orientamento. L'organo di ultimo grado di giurisdizione amministrativa ha introdotto il principio di "neutralità morfologica", richiedendo la continuità tra demolizione e ricostruzione (devono far parte di un unico progetto) e prevedendo la possibilità di variare le caratteristiche dell'edificio, pur sempre rispettando la volumetria preesistente, superando il dogma della continuità fisica tra vecchio e nuovo fabbricato. Questo cambio di prospettiva segue l'evoluzione legislativa che ha interessato la categoria della "ristrutturazione edilizia", garantendo fabbricati più sicuri, sostenibili ed efficienti con le innovazioni necessarie all'adeguamento antisismico, all'accessibilità e all'efficienza energetica³². L'attuale articolo 3, c. 1, lett. d, del D.P.R. 380/2001 definisce infatti la ristrutturazione edilizia come: «l'insieme di interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente»³³.

Al centro della tesi d'accusa dei PM al "Modello Milano" vi è l'idea che interventi che hanno comportato radicali incrementi volumetrici, di sagoma e superficie siano stati erroneamente ricondotti alla categoria della ristrutturazione. Tale qualificazione ha consentito quindi l'utilizzo della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) al posto del Permesso di Costruire, andando ad eludere il necessario vaglio degli organi collegiali e procedendo immediatamente all'inizio dei lavori con un cospicuo risparmio di tempo e costi. Risparmio da ricondursi principalmente alla possibilità di procedere senza la realizzazione di un piano attuativo, ritenuto invece necessario per gli interventi di nuova costruzione, dal combinato disposto della L. 1150/1942 e del D.M. 1444/1968, tali per cui gli interventi che

³¹ Si veda TAR Lombardia sent. n. 2353/2024.

³² Per un'analisi approfondita, S. DI BACCO, *Demoricostruzione, la storica sentenza 8542 del Consiglio di Stato segna un cambio di paradigma: supera il dogma della continuità e afferma il principio della neutralità morfologica*, DIAC, 23 febbraio 2026, URL: <https://share.google/LFvysKszo7mNSuESx>.

³³ Cfr. *testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, art. 3, c. 1, lett. D*; E. LEQUAGLIE, *op.cit.*, Maggioli Editore, II edizione. A. VERDEROSA, *Urbanistica. Ristrutturazione edilizia e sostituzione edilizia: dal vincolo di continuità alla neutralità morfologica*, LexAmbiente, 18 novembre 2025, URL: <https://share.google/SAqWMUSejXB3B15Z>.

alterano l'assetto del territorio richiedono strumenti urbanistici di dettaglio (Piani di Lottizzazione o Piani Particolareggiati). In particolare il D.M. in materia di standard urbanistici richiede che ad ogni abitante sia corrisposta una quota minima di spazi pubblici (18 mq per ogni abitante). Casi emblematici finiti nei fascicoli della Procura sono il complesso “*Hidden Garden*”, in piazza Aspromonte (quartiere Città Studi), dove al posto di una palazzina a tre piani, grazie ad una semplice SCIA, sono stati realizzati 45 nuovi appartamenti³⁴. Oppure la realizzazione della “Torre Milano”, nel quartiere Maggiolina, vicino alla Stazione Centrale, 25 piani dal costo di 45 milioni di euro al posto di un vecchio fabbricato in disuso³⁵. La Cassazione Penale si è pronunciata in materia ribadendo che «costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto quegli interventi finalizzati al recupero dei fabbricati esistenti di cui sia conservata traccia»³⁶. Inoltre, con riferimento alla “Torre Milano” la pronuncia della Cassazione Penale n. 26620/2025 prevede, in caso di un edificio di altezza superiore a 25 metri, l’obbligatorietà della strumentazione attuativa (piano particolareggiato o piano attuativo) ai sensi dell’articolo 41-quinquies della legge 1150/1942³⁷.

La redazione di un piano attuativo garantisce la realizzazione di un disegno urbanistico che tenga conto delle opere necessarie di urbanizzazione primaria e secondaria per il nuovo carico abitativo. Per la realizzazione di questi interventi il Comune di Milano ha previsto il pagamento a carico del privato di un contributo di finanziario, gli oneri di urbanizzazione, che ha la funzione di finanziare infrastrutture e servizi pubblici. Proprio sul punto degli oneri di urbanizzazione si inserisce un’altra questione al vaglio dei PM, ossia la loro sensibile riduzione per incentivare l’attività degli imprenditori edili³⁸. La strategia adottata dal Comune di Milano ha previsto sconti tariffari fino al 68%, basandosi sulla qualificazione degli interventi come ristrutturazioni, con ricadute negative sulle casse pubbliche. Questa situazione di difficoltà è dovuta anche dal mancato adeguamento del tariffario. Sebbene la legge regionale 12 del 2005 preveda per i comuni della Lombardia l’obbligo di aggiornare ogni 3 anni gli oneri di urbanizzazione, Milano lo ha fatto solo nel 2023, dopo essere rimasta

³⁴ *Questo palazzo è stato costruito in mezzo a un cortile?*, Il Post, 9 maggio 2025, URL: <https://share.google/MnWrAfPkMruc8bT0A>.

³⁵ *La storia delle torri costruite al posto di due capannoni*, Il Post, 27 luglio 2025, URL: <https://share.google/wjD7yuUyfaF8yoekC>.

³⁶ Cfr. C. PAGLIAI, *ristrutturazione edilizia, conservare traccia e funzione del fabbricato preesistente*, 10 maggio 2024, URL: <https://share.google/L7vXtGRDOj2OXPt5h>; *Sentenza Cassazione 18044/2024 – Demolizione/ricostruzione e ristrutturazione*, 18 gennaio 2024, p. 3.

³⁷ C. PAGLIAI, *altezza edificio 25 metri e obbligatorietà piano attuativo*, 23 luglio 2025, URL: <https://share.google/7r61CGZQPP0ggV9G9>.

³⁸ Vedi Comune di Milano, *deliberazione della giunta comunale n. 28 del 19/01/2023*, URL: <https://share.google/ZYRVTYlFpQvMcV5PB>.

ferma per 16 anni mantenendo oneri sensibilmente inferiori rispetto ad altre realtà europee. Meno del 5% del valore dell'immobile costruito, mentre a Berlino siamo intorno al 30%³⁹.

Il ricorso alla SCIA e alle convenzioni semplificate ha così condotto alla realizzazione di torri di lusso in contesti già congestionati (come i quartieri Isola o Città Studi) senza la contestuale creazione di nuovi spazi comuni, aree verdi o servizi di ogni genere.

In Via Leopoldina, quartiere Isola, vi è un cantiere ormai fermo da più di un anno. Il progetto, denominato "Giardino Segreto Isola" prevedeva la realizzazione all'interno di un cortile di un edificio residenziale a torre, alto 21,95 metri per un totale di 61 unità abitative, in sostituzione di un preesistente fabbricato di due piani alto 11,95 metri. Secondo il decreto di sequestro del GIP questo intervento comporterebbe la violazione di una serie di norme urbanistiche, tra cui il divieto di costruire in un cortile un edificio più alto di quelli intorno, ma particolari criticità sono emerse nella qualificazione dell'intervento come ristrutturazione e non come creazione di un edificio nuovo⁴⁰. Tale inquadramento avrebbe permesso attraverso la SCIA di costruire una torre ad alta densità abitativa senza un piano di adeguamento dei servizi e standard urbanistici. Pertanto potrebbe essere classificato come abuso edilizio ed eventuale lottizzazione abusiva non andando a prevedere servizi, parcheggi e il verde necessari dopo l'arrivo dei nuovi residenti.

L'obbligatorietà del piano attuativo, come già affermato dalla Cassazione Penale, è stata ribadita anche dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3809/2025 che stabilisce la natura non derogabile dell'articolo 41-quinquies c. 6 della Legge urbanistica. Nella sentenza viene dichiarato che il piano attuativo è uno strumento essenziale e non surrogabile per il governo del territorio in quanto mira ad un «ordinato raccordo con l'esistente e a potenziare le opere di urbanizzazione primarie».⁴¹ Queste pronunce manifestano un contrasto tra l'approccio del Consiglio di Stato e della Cassazione rispetto a quello tenuto, come vedremo, da alcuni TAR. Il TAR Lombardia con sentenza n. 2747/2025, dello stesso periodo delle precedenti, ricorreva all'urbanizzazione di fatto per superare la necessità del piano attuativo. Richiamandosi a precedenti giurisprudenziali (Cons. di Stato n. 4200/2013, n. 1434/2016, n. 2839/2023) ritiene che si possa evitare la realizzazione di uno strumento attuativo quando

³⁹ L. GAITA, *Palazzopoli Milano: oneri di urbanizzazione bloccati per 16 anni, poi scontati*, Il Fatto Quotidiano, 20 luglio 2025, URL: <https://share.google/upsaspbw3FCzDibE4>.

⁴⁰ Si veda *decreto di sequestro preventivo*, Tribunale ordinario di Milano, 2 maggio 2024, URL: <https://share.google/V2TaJjEFaWXyot4d>.

⁴¹ S. DI BACCO, *Urbanistica italiana al bivio: la sentenza del Consiglio di Stato e l'obbligo dei piani attuativi tra "caso Milano" e riforma necessaria*, DIAC, 23 febbraio 2026, URL: <https://share.google/myMwxQTExrQJpTqF0>.

l'area è già urbanizzata, parlando di "lotto intercluso"⁴². Questo indirizzo viene ripreso anche dalla successiva sentenza 2748/2025 e da una più recente del 7 gennaio 2026, riguardante un insediamento in via Regina Teodolinda. Decisioni fondate sulla presenza di infrastrutture, edifici e servizi proprio di un contesto abitato, tali per cui l'intervento edilizio sia di scarso impatto nel contesto abitativo, sottolineando l'ampia discrezionalità del Comune nel decidere il grado di urbanizzazione dell'area⁴³.

Dall'analisi delle decisioni penali e amministrative, emerge quindi forte la contraddittorietà giurisprudenziale anche all'interno della stessa giurisdizione amministrativa. Questo contrasto è alimentato dalla LR 12/2005 e le norme sulla Rigenerazione Urbana che spingono per la via della rigenerazione, mentre la Legge urbanistica del 1942 impone il piano di lottizzazione sopra una determinata soglia di altezza. È una situazione delicata che rischia di danneggiare il settore immobiliare diventato centrale nell'economia milanese. È in questo contesto che si inserisce la necessità di un intervento legislativo volto a fornire un quadro trasparente della disciplina da seguire. Numerosi sono i cantieri sequestrati e in alcuni casi i lotti di abitazioni erano già state venduti. L'auspicio è di un intervento che possa tutelare queste famiglie, ma al tempo stesso non permetta una sanatoria generalizzata di interventi di lottizzazione abusiva, scelta che non garantirebbe né i nuovi residenti né quelli precedenti non dando la possibilità ai servizi di adeguarsi al nuovo carico di domanda. L'analisi del disegno di legge "Salva Milano" è demandato al successivo sottocapitolo.

Le più recenti decisioni del TAR Lombardia sembrano segnare un avvicinamento alle decisioni del Consiglio di Stato, in particolare la sentenza del 20 gennaio 2026, n. 284. Il caso ha sempre ad oggetto la presentazione di una SCIA per un intervento di demolizione e ricostruzione volto alla realizzazione di un fabbricato di sette piani fuori terra e due interrati. Il tribunale regionale ha qualificato l'opera come nuova costruzione e non come ristrutturazione edilizia, con la necessità di un piano attuativo. Questa necessità discenderebbe direttamente dalla l. n. 1150/1942 e non dalla discrezionalità del Comune. Inoltre, viene sancito che la paventata completa urbanizzazione dell'area non è sufficiente ad escludere il piano attuativo, rendendolo pertanto indispensabile. Il TAR prosegue

⁴² TAR Lombardia, "ampia discrezionalità" dei Comuni sul piano attuativo. *ASPESI: "incertezza giurisprudenziale" a rischio per rigenerazione urbana*, Ingenio, 31 gennaio 2026, URL: <https://share.google/dK28WqllhNgDUHBrn>.

⁴³ N. POSTERARO, *Sulla previa approvazione di apposito piano attuativo per la realizzazione di edifici aventi altezza superiore a 25 metri: la prospettiva del Tar Lombardia*, Construction Lab, Università degli Studi di Milano, 2 agosto 2025, URL: <https://constructionlawlab.unimi.it/sulla-previa-approvazione-di-apposito-piano-attuativo-per-la-realizzazione-di-edifici-aventi-altezza-superiore-a-25-metri-la-prospettiva-del-tar-lombardia/>.

richiamando la già vista sentenza 8542/2025 del Cons. di Stato per l'enumerazione dei criteri di distinzione tra ristrutturazione e nuova costruzione⁴⁴.

Questo orientamento ha trovato conferma in tre pronunce successive adottate dal TAR Lombardia tra il 10 marzo e il 30 marzo 2026. Con queste si ribadisce come interventi che prevedono la demolizione di bassi fabbricati per far posto alla realizzazione di torri residenziali non possono essere qualificati come ristrutturazione e, pertanto, non possono beneficiare del regime semplificato della SCIA e delle agevolazioni nel calcolo degli oneri di urbanizzazione e della monetizzazione degli standard. In particolare quest'ultima è una somma che l'operatore versa al posto di cedere aree al comune per la realizzazione di servizi ai cittadini e che, secondo i giudici amministrativi, deve essere commisurata sulla base del valore di mercato di un'area urbana edificabile e non, come sostenuto dai costruttori, al valore del suolo senza diritti edificatori⁴⁵.

Una visione condivisa tra TAR e Consiglio di Stato che garantisce un'uniformità interpretativa agli operatori del settore ed è un importante traguardo raggiunto. La questione urbanistica è infatti un nodo cruciale per i processi di gentrificazione che verrebbero inesorabilmente amplificati dalla mancanza di una pianificazione attuativa, da qui la necessità di un rigido rispetto della disciplina statale (l. n. 1150/1942).

3.3 Quartiere San Siro

San Siro non è solo il quartiere dello stadio Meazza dove disputano i loro incontri casalinghi le squadre F.C. Internazionale S.P.A. e A.C. Milan S.P.A., ma ospita anche uno dei maggiori complessi di edilizia residenziale pubblica della città, con oltre 6.000 alloggi, la maggior parte di proprietà di ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale) e concentrata nel cosiddetto "quadrilatero" tra via Newton, via Ricciarelli, via Civitali e piazzale Selinunte⁴⁶. Sono alloggi segnati da un progressivo disinvestimento, molti sono sfitti, in attesa di manutenzione o destinati a future valorizzazioni. Nonostante ciò resta un importante patrimonio di residenza sociale e pubblica ed i vari progetti di rigenerazione dell'area devono prevedere la necessità di salvaguardia delle fasce di reddito medio-basso.

⁴⁴ Cfr. *Edilizia ed Urbanistica*, ANCE, 6 febbraio 2026, pag. 5.

⁴⁵ G. BARBACETTO, *La tripletta. tre sentenze del Tar contro il sistema Milano*, 1 aprile 2026, Slo(w)web, URL: <https://www.giannibarbacetto.it/2026/04/03/la-tripletta-tre-sentenze-del-tar-contro-il-sistema-milano/>.

⁴⁶ R. ARSUFFI, *Milano San Siro, I primi risultati del protocollo d'intesa per la rigenerazione del quartiere popolare*, Urbanfile, 7 luglio 2023, URL: <https://share.google/hbIUsc1OiTleTAHeT>.

Nell'area si concentrano interventi ad alta redditività; dal progetto del nuovo stadio con funzioni commerciali annesse alla trasformazione dell'ex scuderie De Montiel nel più grande parco termale urbano d'Italia⁴⁷. Tali dinamiche finiscono inevitabilmente per gonfiare i valori fondiari, esercitando una pressione sugli equilibri sociali del quartiere. Il rischio è che si inneschi un processo di gentrificazione caratterizzato da un mix di espulsione indiretta dei residenti, crollo dell'accessibilità economica e progressiva erosione degli spazi di aggregazione collettiva.

Proprio di fronte a simili prospettive, realtà territoriali e comitati hanno sviluppato un intenso dibattito sociale. Il timore non riguarda solo la trasformazione estetica e morfologica del quartiere, ma la possibilità che si instauri un conflitto sulla destinazione d'uso della città, tra logiche espulsive e la compromissione del diritto all'abitare.

Il Comune di Milano ha promosso un Dibattito Pubblico relativo allo *Studio di fattibilità tecnica ed economica* per la realizzazione del nuovo stadio nell'area di San Siro, intervento dichiarato di pubblico interesse⁴⁸. L'opera rientra tra quelle soggette alla procedura di Dibattito Pubblico ai sensi del d.P.C.M. 76/2018, strumento introdotto nell'ordinamento italiano per garantire trasparenza, informazione e partecipazione nei processi decisionali relativi a grandi trasformazioni infrastrutturali e urbane⁴⁹.

Il percorso è stato monitorato dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico e coordinato da un *team* tecnico indipendente. L'avvio ufficiale è avvenuto il 28 settembre 2022 e ha previsto la presentazione del Dossier di progetto, incontri pubblici, momenti di approfondimento tematico e un laboratorio progettuale aperto alla cittadinanza con l'obiettivo di discutere caratteristiche tecniche dell'intervento e possibili impatti ambientali, sociali, economici e urbanistici⁵⁰. Il Dibattito si è concluso con la redazione di due documenti fondamentali. Il primo è la relazione conclusiva del Coordinatore contenente la sintesi delle attività svolte, delle posizioni emerse, delle criticità evidenziate e delle proposte migliorative o alternative formulate dai partecipanti. Il secondo è il Dossier conclusivo dell'Amministrazione comunale, nel quale il Comune ha espresso le proprie valutazioni alla luce dei contributi raccolti. Le determinazioni finali

⁴⁷ *Milano, San Siro e l'Ippodromo Snai*, Museimpresa, URL: <https://share.google/UtC8fOiANuI9xjMb2>; M. CRISCIOTTI, *Le terme più grandi d'Italia saranno a Milano*, GreenMe, 11 marzo 2025, URL: <https://share.google/Y4fTZ00xijIoc6owb>.

⁴⁸ Si veda *comunicazione indizione del Dibattito Pubblico*, Comune di Milano, URL: <https://share.google/FrhZGR7gXSSzeiIr>.

⁴⁹ *Appalti e Dibattito pubblico sulle grandi opere, il regolamento (D.P.C.M. 76/2018)*, Giurdanella.it, 26 giugno 2018, URL: <https://share.google/2DBuDwHdzRM69qC5X>.

⁵⁰ *Comunicazione indizione del Dibattito Pubblico*, Comune di Milano, URL: <https://share.google/FrhZGR7gXSSzeiIr>.

dell'Amministrazione sono state formalizzate con Deliberazione di Giunta comunale n. 28 del 19 gennaio 2023 ed è corredato da allegati tecnici, tra cui report degli incontri, quadri sinottici delle risultanze e prospetti riepilogativi delle osservazioni pervenute⁵¹.

La valutazione compiuta sulla rigenerazione dell'area San Siro è stata effettuata sulla base della DOCFAP (Documento di Fattibilità della Alternative Progettuali) redatto da F.C. Internazionale S.P.A. e A.C. Milan e depositato l'11 marzo 2025⁵². A livello normativo la proposta presentata dalle due società calcistiche è conforme alla “Nuova Legge Stadi”⁵³ che aggiorna le procedure per la costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi in Italia. In particolare, si prevede la sostituzione del “progetto preliminare” con il DOCFAP. Questo documento deve contenere: un'analisi delle diverse soluzioni e individuare quella con il miglior rapporto costi-benefici per la collettività, una dimostrazione che il progetto sia sostenibile a livello economico ambientale e sociale e l'utilizzo di strumenti avanzati GIS (mappe territoriali digitali) e modelli informativi digitali per analizzare l'area⁵⁴.

Il DOCFAP presentato dalle due società contiene un'analisi di tre possibili soluzioni con valutazione dei costi e benefici. Non sono semplicemente diversi modi di intervenire su uno stadio, ma tre modelli di città radicalmente differenti: conservazione passiva, riqualificazione tecnica, trasformazione urbana strutturale.

⁵¹ Comune di Milano, *Deliberazione della giunta comunale n. 28 del 19/01/2023*, URL: <https://share.google/tG3cnO8ms9Q6bNXoy>.

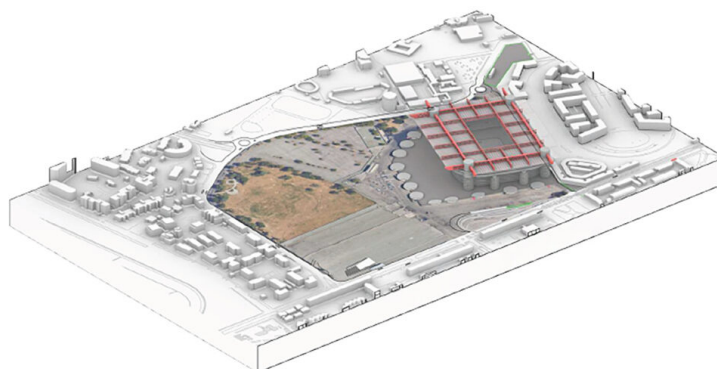
⁵² Si veda *Linee di indirizzo per lo sviluppo (...)*, 18 marzo 2025, Comune di Milano, URL: <https://share.google/UELT5YwRKqrElcGLX>.

⁵³ *Decreto legislativo 38/2021*, BibLus, URL: <https://share.google/NMrdMiwmodLuX2x9a>.

⁵⁴ Cfr. *DOCFAP relazione illustrativa*, Comune di Milano, 11 marzo 2025, p. 14 URL: <https://repository.comune.milano.it/s/SanSiro>.

Alternativa 1 – Conservazione/manutenzione dell'esistente⁵⁵

Milano Area Stadio Meazza a San Siro Schema assonometrico Alternativa 1



Approccio minimale e difensivo: mantenere lo stadio attuale con sola manutenzione ordinaria e straordinaria, senza adeguamenti sostanziali né trasformazioni dell'area.

Elementi sostanziali

- Nessun adeguamento pieno agli standard internazionali
- Nessuna risoluzione delle criticità strutturali di lungo periodo
- Nessun intervento urbanistico sul lotto (parcheggi, verde, funzioni)
- Nessun investimento infrastrutturale rilevante (es. tunnel Patroclo resta a carico pubblico)

Effetti urbani

- Area che resta monofunzionale e intermittente (vive solo durante le partite)
- Permanenza di degrado e sottoutilizzo nei giorni senza eventi
- Nessuna nuova centralità urbana

Profilo economico-sociale

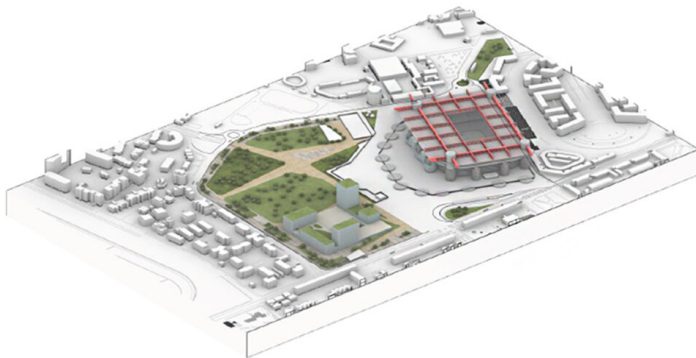
- Costi di manutenzione crescenti nel tempo
- Possibile futura dismissione/abbandono
- Nessuna valorizzazione immobiliare né trasformazione del tessuto socioeconomico

⁵⁵ Per un approfondimento si veda *Ivi*, pp. 48-60.

Questa proposta progettuale viene considerata uno scenario di non-scelta, che congela i problemi e rimanda il conflitto al futuro⁵⁶.

Alternativa 2 – Riqualificazione dello stadio esistente⁵⁷

Milano Area Stadio Meazza a San Siro
Schema assonometrico Alternativa 2



Approccio tecnico-funzionale: mantenere il Meazza ma ristrutturarlo per renderlo più efficiente per l'uso sportivo, con funzioni accessorie limitate.

Elementi sostanziali

- Riduzione posti e aumento spazi *hospitality*
- Nuovi corpi edilizi bassi per servizi e ristorazione
- Rifacimento impianti e miglioramenti sicurezza
- Comparto plurivalente con commercio, uffici e hotel
- Riqualificazione tunnel Patroclo e parcheggi interrati
- Nuovo verde e fan-zone

Limiti strutturali

- Struttura adeguata solo all'80% dell'azione sismica di riferimento
- Vita utile inferiore rispetto a un impianto nuovo
- Necessità di chiusura stadio per anni → perdita 50–70% ricavi club
- Restano future manutenzioni pesanti (copertura, secondo anello)

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Per un approfondimento si veda *Ivi*, pp. 61-79.

Effetti urbani

- Introduce una parziale diversificazione funzionale
- Avvio di una trasformazione economica dell'area, ma ancora centrata sullo stadio
- Centralità urbana limitata, non pienamente strutturale

Profilo economico-sociale

- Investimento alto ma su struttura obsoleta
- Benefici immobiliari e commerciali presenti ma contenuti
- Trasformazione urbana incompleta e instabile

Questa seconda alternativa si configura quindi come uno scenario intermedio, che prova a modernizzare senza rifondare⁵⁸.

Alternativa 3 – Nuovo stadio + Grande Funzione Urbana (GFU)⁵⁹

Milano Area Stadio Meazza a San Siro
Schema assonometrico Alternativa 3



Approccio urbanistico-strategico: lo stadio diventa il motore di una operazione di rigenerazione urbana sistemica.

Elementi sostanziali

- Nuovo stadio (≈ 71.500 posti) conforme a standard internazionali
- Demolizione parziale del Meazza con rifunzionalizzazione residua
- Lotto plurivalente con nuove funzioni permanenti

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ Per un approfondimento si veda *Ivi*, pp. 80-90.

- Parco urbano e rete pedonale di connessione
- Parcheggi sotterranei + nuovo tunnel Patroclo
- Rispetto indici PGT e GFU (0,35 mq/mq)
- Investimento prevalentemente privato

Carattere distintivo

Qui non si interviene solo sull'impianto sportivo, ma si realizza una nuova polarità urbana metropolitana, attiva tutto l'anno.

Effetti urbani

- Superamento della mono funzionalità
- Creazione di un distretto integrato (sport–commercio–tempo libero)
- Ridefinizione della gerarchia urbana dell'area ovest di Milano

Profilo economico-sociale

- Forte incremento di valore fondiario
- Attrazione di investimenti e city users
- Processo tipico di trasformazione immobiliare ad alta rendita
- Rischi di gentrificazione e sostituzione funzionale

Rappresenta lo scenario di massima trasformazione, non solo edilizia ma socioeconomica⁶⁰.

Differenza chiave tra le tre alternative

Aspetto	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Visione urbana	Conservazione passiva	Riqualificazione tecnica	Rigenerazione urbana strutturale
Tipo di intervento	Manutenzione	Ristrutturazione	Nuovo impianto + sviluppo urbano
Ruolo dello stadio	Unica funzione	Funzione prevalente	Motore di distretto multifunzionale

⁶⁰ *Ibidem*.

Aspetto	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Impatto urbano	Nessuno	Moderato	Profondo e sistemico
Centralità dell'area	Invariata	Parzialmente rafforzata	Nuova polarità metropolitana
Effetti immobiliari	Nulli	Medi	Elevati
Trasformazione sociale	Assente	Iniziale	Strutturale (rischio gentrificazione)

Le tre alternative rappresentano tre livelli progressivi di trasformazione:

1. Alt. 1 = conservazione dell'esistente e rinvio del problema
2. Alt. 2 = modernizzazione tecnica senza vera rifondazione urbana
3. Alt. 3 = operazione di *urban transformation*, in cui lo stadio è l'innescò di un processo di valorizzazione immobiliare e ridefinizione socio-spaziale dell'area.

Per quanto riguarda l'analisi urbana e giuridico-territoriale, la vera differenza non è tra stadio vecchio o nuovo, ma tra infrastruttura sportiva (alt. 1-2) e dispositivo di produzione di nuova rendita urbana (alt. 3).

Il *masterplan* delle due società calcistiche corrisponde alla terza alternativa. È il progetto di uno stadio multifunzionale, attivo sette giorni su sette e non solo durante le partite, rendendo il tessuto urbano più connesso e omogeneo⁶¹.

Il 5 novembre 2025 lo stadio è stato acquistato dalle due società calcistiche dal Comune per 197 milioni di euro⁶². Un problema significativo è dato dal vincolo culturale sul secondo anello dello Stadio. Secondo il Codice dei Beni Culturali le cose immobili e mobili che rivestono un interesse particolarmente importante diventano tutelabili, a chiunque appartenenti, trascorsi 70 anni dalla loro ultimazione⁶³. Il Ministero della Cultura e la Soprintendenza hanno preso come riferimento per il *dies a quo* il verbale di collaudo finale datato 10 novembre 1955, per cui dal 10 novembre 2025 non è più possibile procedere ad

⁶¹ *Ivi*, pp. 106-107.

⁶² *San Siro: firmato il rogito, la Scala del calcio passa a Milan e Inter*, Il Sole 24 ORE, 5 novembre 2025, URL: <https://share.google/1fDtctxpUPzrunz2B>.

⁶³ Si veda *Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, artt. 10 – 12*, Normattiva, URL: <https://share.google/2yrQNSixFHa8OdJ6s>; MORBIDELLI, *commento all'art. 10*, in M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 129.

una sua totale demolizione⁶⁴. Il Tar Lombardia con sentenza a maggio 2024 ha confermato questa data per quanto riguarda il secondo anello⁶⁵; infatti lo stadio non è stato valutato nel suo insieme, ma come un complesso di pezzi aggiunti in epoche diverse. Il vincolo corrisponde a una dichiarazione di interesse culturale del solo secondo anello dello stadio; pertanto, le sole rampe elicoidali e la struttura portante devono essere preservate e integrate nel nuovo progetto, mentre è possibile procedere alla demolizione del primo anello (anni 20 ma troppo rimaneggiato) e del terzo anello con le torri e la copertura perché realizzati nel 1990 e quindi senza il vincolo dei 70 anni⁶⁶.

Il nuovo stadio di San Siro rappresenta un esempio significativo di grande progetto urbano sottoposto a procedura partecipativa strutturata. Evidenzia anche come le trasformazioni legate a funzioni sportive possano diventare trainanti nei processi di rigenerazione urbana, ridefinizione degli spazi pubblici e riorganizzazione delle centralità metropolitane, collocandosi al crocevia tra interessi pubblici, investimenti privati e istanze della cittadinanza.

Il progetto del nuovo stadio San Siro, quindi, può tradursi in un dispositivo di trasformazione urbana ad alto potenziale gentrificatorio, inserito nelle strategie di sviluppo di Milano come città globale attrattiva per capitali, eventi e investitori, rivolta più a *city users*, turisti e consumatori metropolitani che agli abitanti locali.

Uno dei nodi centrali è che l'“interesse pubblico” dichiarato appare debole rispetto agli effetti strutturali dell'intervento. I benefici esplicitati sono soprattutto: attrattività internazionale, ritorni economici e immagine urbana. Meno chiari sono invece i vantaggi per chi vive nel quartiere che non sono analizzati nel DOCFAP. Un progetto di tale scala aumenta l'attrattività dell'area, migliora l'accessibilità e introduce funzioni commerciali terziarie con un probabile un aumento dei valori immobiliari nell'area e nei quartieri limitrofi. Questo meccanismo è tipico della gentrificazione: l'investimento su suolo pubblico genera plusvalore che tende a essere catturato in larga parte da soggetti privati.

In un quartiere come San Siro con presenza di edilizia popolare e popolazioni fragili, questo può comportare pressione sugli affitti, sostituzione sociale graduale ed espulsione indiretta, “*displacement*”, dei gruppi a basso reddito.

⁶⁴ Perché il vincolo su San Siro scatta il 10 novembre 2025: le date tra inaugurazione e collaudo nel 1955, Calcio e Finanza, 20 maggio 2025, URL: <https://share.google/KixNjigzT9U3J76JG>.

⁶⁵ Si veda TAR Lombardia, sent. n. 1373/2024.

⁶⁶ Per un approfondimento si rimanda a R. MICALI, *Un nuovo capitolo nella vicenda dei vincoli monumentali su San Siro*, Altalex, 28 maggio 2024, URL: <https://share.google/IN2VSSEbip5e7nrBa>.

Spesso si parla di “inclusione” riferendosi solo alle barriere architettoniche, ma ci si dimentica di quella economica. Nuovi spazi, servizi e funzioni possono essere formalmente pubblici ma socialmente selettivi, diventando luoghi di consumo più che opportunità di vita quotidiana per i residenti storici, come nelle dinamiche più tipiche delle aree gentrificate. Il rapporto pubblico–privato appare sbilanciato a favore dei soggetti promotori. Un’amministrazione, con una ridotta capacità finanziaria autonoma, inevitabilmente asseconda un modello di sviluppo in cui la trasformazione urbana è trainata da grandi investimenti privati. Questo configura una forma di gentrificazione guidata dalle politiche pubbliche (*state-led gentrification*), in cui il settore pubblico crea le condizioni per la valorizzazione immobiliare che sono compiute con l’intervento privato.

La questione centrale non è solo lo stadio, ma quale popolazione la città sta scegliendo di attrarre e quale rischia di perdere. Il caso diventa così esemplare di come le grandi trasformazioni urbane, pur presentate come sostenibili e inclusive, possano funzionare come meccanismi strutturali di gentrificazione. La trasformazione dell’area in polo multifunzionale ad elevata attrattività metropolitana, caratterizzato da funzioni commerciali, terziarie e di intrattenimento operative in modo continuativo e non più legate alla sola dimensione dell’evento sportivo, determina infatti un mutamento strutturale della destinazione d’uso e della centralità urbana del comparto, implicando il passaggio da uno spazio con prevalente funzione residenziale e di servizio locale a un distretto del consumo e del tempo libero, orientato a flussi esterni e a utenti temporanee. Presentandosi come un intervento coerente con i modelli di gentrificazione contemporanea che potrebbe portare a una progressiva marginalizzazione degli usi spontanei e di prossimità.

3.4 Proposta di legge “Salva Milano”

La proposta di legge comunemente denominata “Salva Milano” si inserisce nel contesto delle vicende urbanistiche milanesi analizzate nel paragrafo precedente, delle quali rappresenta un tentativo di composizione sul piano legislativo.

Il contrasto giurisprudenziale relativo all’obbligatorietà del piano attuativo nelle aree già urbanizzate, nonché alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione e nuova costruzione, ha infatti generato una situazione di forte incertezza applicativa, con ripercussioni tanto sul versante amministrativo quanto su quello penale con il sequestro di

centinaia di cantieri. Da una parte l'interesse generale alla corretta organizzazione del territorio, a cui è preordinata la pianificazione attuativa, mentre dall'altra l'esigenza di semplificazione amministrativa. Questo è stato reso possibile da una incertezza applicativa frutto di norme modificate nel tempo. Queste norme, già viste nel sotto-capitolo precedente, sono l'articolo 41-quinquies, c. 6, della legge n. 1150/1942, che subordina per interventi edilizi con altezza superiore a venticinque metri o volumetria superiore a tre metri cubi per metro quadrato la previa approvazione di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata⁶⁷; l'articolo 8 del D.M. n. 1444/1968, che vieta, in assenza di pianificazione attuativa, la realizzazione di edifici eccedenti specifiche soglie di altezza nelle zone omogenee B⁶⁸. La *ratio* di queste norme è chiara e mira a garantire un adeguato bilanciamento tra interesse pubblico e privato con la predisposizione di adeguati standard urbanistici ai bisogni dei residenti. A ciò si aggiunge l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, la cui evoluzione normativa ha progressivamente ampliato la nozione di ristrutturazione edilizia, includendovi anche interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche significative, ma con il vincolo di rimanere immutata la volumetria preesistente⁶⁹. È proprio dall'interazione tra queste disposizioni che si sviluppa il problema del confine tra ristrutturazione e nuova costruzione soggetta a pianificazione attuativa.

È in questo quadro normativo che si inserisce la proposta di legge Salva Milano che nel corso del suo iter parlamentare ha subito trasformazioni significative.

Nella sua formulazione originaria, presentata alla Camera nel luglio 2024, il disegno di legge si configurava come un intervento strutturale e innovativo, denominato: «Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana». Questo intervento era accompagnato da una “norma transitoria” che sospendeva temporaneamente l'applicazione dell'art. 41-quinquies, c. 6, e dell'art. 8 del D.M. 1444/1968 in attesa di una riforma organica⁷⁰. Tale impostazione è stata però abbandonata nel testo approvato dalla Camera il 21 novembre 2024, che ha assunto la forma di legge di interpretazione autentica. Attraverso l'interpretazione autentica il legislatore non introduce formalmente una disciplina nuova, ma dichiara quale fosse il significato corretto delle disposizioni vigenti sin dalla loro

⁶⁷ Si Veda Cassazione Penale n. 26620/2025.

⁶⁸ Cfr. E. RIGHETTI, *Edifici circostanti ed altezza degli edifici ai sensi dell'articolo 8 DM 1444/68*, Ingenio, 2 maggio 2023, URL: <https://share.google/YrumL81EpINy2TPkL>.

⁶⁹ Cfr. A. VERDEROSA, *Urbanistica. Ristrutturazione edilizia e sostituzione edilizia: dal vincolo di continuità alla neutralità morfologica*, LexAmbiente, 18 novembre 2025.

⁷⁰ Si veda *Proposta di legge n. 1987*, allegata in *Proposta di Legge 1987 – Urbanistica – Settembre 2024*, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano, URL: <https://share.google/9HakJAJRiyz6dPee>.

entrata in vigore, con conseguente efficacia retroattiva con il limite del giudicato⁷¹. Proprio questo elemento costituisce uno dei profili più delicati della proposta volta a legittimare *ex post* comportamenti amministrativi controversi. Il nuovo testo è stato intitolato: «Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia».

All'articolo 1 del DDL, con riferimento all'art. 41-quinquies della legge urbanistica, chiarisce che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non sarebbe obbligatoria nei casi di realizzazione di nuovi immobili su singoli lotti inseriti in ambiti già edificati e urbanizzati o di sostituzione di edifici esistenti previa demolizione o interventi su edifici collocati in contesti già urbanizzati. Viene dunque escluso l'obbligo della pianificazione nel caso in cui l'area sia già dotata di infrastrutture e servizi, ferma restando la necessità di rispettare i parametri urbanistici e le distanze minime⁷². Il c. 3 dello stesso articolo interviene sull'art. 3, c. 1, del Testo Unico dell'Edilizia, dando un'interpretazione autentica della categoria "ristrutturazione edilizia". Propone, infatti, di prevedere come ristrutturazione anche interventi di demolizione e ricostruzione, con sagome, prospetti, sedime differenti da quelli originari purché realizzati nel medesimo lotto e nel rispetto delle previsioni urbanistiche vigenti. Tale interpretazione viene espressamente dichiarata applicabile retroattivamente a partire dal 22 giugno 2013⁷³. Questa è la data di entrata in vigore del Decreto del Fare che ricomprende nell'ambito della ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione con una sagoma diversa da quella originaria purché venga mantenuto lo stesso volume⁷⁴. Se tale interpretazione autentica fosse confermata porterebbe significative conseguenze. Molti interventi edilizi già compiuti, che in caso contrario avrebbero potuto essere qualificati come nuove costruzioni (richiedendo il permesso di costruire e la realizzazione di un piano attuativo) sarebbero qualificati come ristrutturazioni assoggettati alla sola SCIA, andando così ad incidere su oltre un decennio di attività edilizia.

È soprattutto sul piano sistematico che emergono i principali interrogativi suscitando un ampio dibattito dottrinale. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l'interpretazione autentica è legittima solo in presenza di un effettivo dubbio interpretativo o un contrasto giurisprudenziale significativo e a condizione che l'interpretazione non

⁷¹ Cfr. Leggi di interpretazione autentica e principio di non retroattività (1/2012), Osservatorio sulle fonti, URL: <https://share.google/WZyqBvB4en8K9QQjx>.

⁷² *Disposizioni in materia di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia*, Camera dei deputati, 20 novembre 2024, URL: <https://share.google/CpzMHH4MIPSkjgJ6M>.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Decreto del Fare ed eliminazione del vincolo della sagoma, SCIA e semplificazioni in edilizia: ecco l'approfondimento dell'ANCE*, BibLus, 18 luglio 2013, URL: <https://share.google/iBkHXTKw25qc9nVHJ>.

produce una disciplina sostanzialmente innovativa; pertanto, l'interpretazione deve rientrare tra quelli ascrivibili alla disposizione⁷⁵. Nel caso di specie, l'art. 41-quinquies è rimasto invariato per decenni per cui è contestabile la scelta di ricorrere a questo strumento dopo anni di consolidata applicazione. Si pone quindi il problema se l'intervento legislativo si limiti realmente a chiarire un significato già desumibile dal sistema, oppure incida sull'equilibrio tra titolo edilizio diretto e pianificazione attuativa⁷⁶.

Ulteriore profilo di criticità è rappresentato dalla retroattività. La norma incide su procedimenti amministrativi pendenti, contenziosi in corso ed eventuali responsabilità connesse alla qualificazione degli interventi andando a cancellare *ab origine* l'illiceità dei comportamenti. È vero che la Corte costituzionale ammette, in ambito civile e amministrativo, leggi retroattive purché rispettino i principi di ragionevolezza e tutela dell'affidamento; tuttavia, quando la retroattività interviene su situazioni consolidate o su giudizi in corso, la giustificazione richiesta deve essere particolarmente rigorosa⁷⁷.

Non meno rilevante è il rapporto tra Stato e Regioni. Il governo del territorio rientra nella legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., per cui lo Stato può dettare i principi fondamentali lasciando alle Regioni la normativa di dettaglio. La Corte costituzionale ha qualificato più volte le disposizioni in materia di standard urbanistici e pianificazione attuativa come principi fondamentali della materia⁷⁸. Un'interpretazione che escluda in via generalizzata l'obbligo di piano attuativo nelle aree urbanizzate potrebbe quindi incidere sull'autonomia regionale, alterando il delicato equilibrio tra principi statali e disciplina attuativa locale.

Le conseguenze si riflettono anche sul piano della pianificazione concreta. Questa legge "Salva Milano" andando ad estendere la nozione di ristrutturazione, come già evidenziato nel paragrafo precedente, consentirebbe un libero ricorso alla SCIA anche per interventi con un forte impatto urbanistico. Da qui la centralità del piano attuativo la cui esclusione generalizzata rischia di spostare l'asse regolativo dalla dimensione pianificatoria a quella meramente edilizia, con un possibile indebolimento della funzione programmatoria del Comune. La riduzione degli ambiti soggetti a pianificazione lascerebbe maggiore

⁷⁵ Cfr. Corte cost. n. 209 del 2010, in Osservatorio sulle fonti, *Leggi di interpretazione autentica e principio di non retroattività (1/2012)*, URL: <https://share.google/WZyqBvB4en8K9QQjx>.

⁷⁶ Si veda C. PAGLIAI, *Urbanistica incostituzionale, rischi Salva-Milano*, 3 marzo 2025, URL: <https://share.google/ZacxclPyLzDP4dXk>.

⁷⁷ Cfr. Corte cost. n. 209 del 2010, in Osservatorio sulle fonti, *op. cit.*, URL: <https://share.google/WZyqBvB4en8K9QQjx>.

⁷⁸ F. CARINGELLA E U. DE LUCA, *op. cit.*, pp. 8-9.

autonomia all'iniziativa privata con possibile accelerazione del fenomeno della gentrificazione incidendo sulla accessibilità abitativa.

Dopo l'approvazione alla Camera il 21 novembre 2024 con 172 voti a favore e 41 contrari, il disegno di legge è fermo all'esame del Senato⁷⁹. L'iter è particolarmente complesso con vicende giudiziarie che hanno interessato l'amministrazione milanese. Il Comune di Milano, inizialmente favorevole, ha deciso di ritirare il proprio sostegno all'iter parlamentare a seguito di indagini che riguardano il possibile coinvolgimento di membri di Palazzo Marino nella redazione del testo di legge⁸⁰. La proposta di legge è quindi ferma in Parlamento con la situazione a Milano di più di 150 cantieri fermi coinvolgendo 1500 appartamenti già venduti. Un intervento legislativo, tuttavia, è imprescindibile per dirimere ogni tipo di contrasto interpretativo emerso, operando nel rigoroso rispetto della disciplina statale. Su tali presupposti è stato presentato l'8 ottobre 2025 un nuovo disegno di legge (n. 1671) in Senato. Il DDL, proposto dai senatori di Forza Italia, ha come priorità sia la salvaguardia delle famiglie che hanno acquistato in buona fede edifici realizzati sulla base di titoli poi contestati sia la rapida ripresa dei cantieri. La proposta prevede la nomina di un commissario straordinario che dovrà indicare gli immobili costruiti dopo il 2018 realizzati con titoli autorizzativi formati in assenza dei presupposti di legge. Per questi edifici è prevista la regolarizzazione attraverso il pagamento di una sanzione amministrativa, irrogata dal commissario, pari al 10% del valore venale dell'immobile⁸¹. Questo meccanismo è reso possibile dall'articolo 38 c. 2 del T.U. dell'edilizia per cui «l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria». Attualmente la proposta è in fase di discussione al Senato⁸².

⁷⁹ Arriva il via libera della Camera al "Salva Milano" progetti sbloccati, ma l'opposizione si spacca, Corriere della Sera, 21 novembre 2024.

⁸⁰ M. GIANNATTASIO, *il Comune "rinuncia" al Salva-Milano dopo l'arresto di Oggioni: "Non ci sono più le condizioni"*, Corriere Milano, 7 marzo 2025, URL: <https://share.google/DLwumrfjpmNc60hPC>.

⁸¹ F. CURRIDORI, *Commissario per l'urbanistica: presentato il ddl*, Il Giornale, 10 ottobre 2025, URL: <https://share.google/8VvEFXuhWomJkPgla>.

⁸² Art. 38 testo unico edilizia.

Capitolo 4: La tutela del diritto all'abitazione tra Costituzione, diritto europeo ed ordinamento internazionale

Sommario: 4.1 La prospettiva costituzionale e giurisprudenziale del diritto all'abitazione. – 4.2 Lo standard europeo ed internazionale del diritto all'abitazione. – 4.3 Strumenti di tutela sociale: ERP, ERS e PEEP.

4.1 La prospettiva costituzionale e giurisprudenziale del diritto all'abitazione

Il diritto all'abitazione in Italia, pur non essendo esplicitamente enunciato dalla Costituzione, può essere ricavato in via interpretativa da diverse disposizioni della legge fondamentale e trova una sua estrinsecazione nelle politiche pubbliche di edilizia popolare, come quelle di c.d. “*social housing*”¹. La disposizione che incide maggiormente è quella contenuta nell'Articolo 47, comma 2 dove si «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», anche “attraverso l'acquisto della casa»². Dalla formulazione risulta evidente come l'oggetto di questo articolo non sia tanto l'abitazione, ma il risparmio. Inoltre, l'utilizzo del verbo “favorisce” (e non “assicura”) qualifica il diritto come socialmente “debole” e programmatico non potendosi rilevare un impegno assoluto della Repubblica a garantire a ciascuno una propria abitazione³.

Questo diritto è richiamato indirettamente anche da altre disposizioni costituzionali. La mancanza di un tetto è, infatti, il primo ostacolo alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale (Art. 3, co. 2), inoltre, l'inviolabilità del domicilio espressa dall'articolo 14 non può essere invocata senza un alloggio. Ulteriori ripercussioni vi sono sicuramente nei diritti della famiglia, come l'articolo 31, nella parte in cui prevede l'impegno della Repubblica ad agevolare la creazione di una famiglia, sul presupposto che l'abitazione sia un requisito fondamentale⁴.

Nella sua prima configurazione il diritto alla casa viene pensato con esclusivo riferimento alle esigenze della classe lavoratrice. Difatti, la L. n. 43/1949, conosciuta come

¹ Si veda F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in G. MARCHETTI, *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, Università degli Studi di Milano.

² Si veda intervento di A. MANGIA, nella conversazione con A. MORRONE in G. ZANCHINI, *Oltre il sì e il no*; F. MERUSI, Art 47, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss; art. 47 Cost.

³ D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto all'abitazione” e “proprietà (civilistica) della casa”*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, pp. 1035 e ss.

⁴ Si veda G. BERTI, Nota introduttiva, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, I, 1986, p. 5 e ss.

il “Piano Fanfani”, che istituì l’Ina-Casa, passò alla storia come uno dei più importanti tentativi di «collegare l’assegnazione di alloggi allo svolgimento di attività lavorative». Questo piano che prevedeva, sia la realizzazione di alloggi economici, che la stimolazione dell’occupazione nel dopoguerra, rimase in vigore fino al 1963, quando fu sostituito dal GESCAL, Gestione Case Lavoratori, dove, già dalla sua denominazione, si evince come il soggetto beneficiario rimanga il lavoratore⁵. Alla base di questi interventi ci sono quelle disposizioni costituzionali incentrate sulla tutela della classe lavoratrice. Un chiaro riferimento è l’articolo 35 della Costituzione, dove, con riferimento alle condizioni di vita del lavoratore, l’alloggio, anche se non richiamato espressamente svolge un ruolo fondamentale⁶. Una tutela maggiore si ha leggendo questo articolo, in combinato disposto, con il successivo articolo 36, che prevede la necessità di corrispondere al lavoratore una retribuzione sufficiente da assicurare a lui e alla sua famiglia un’esistenza dignitosa anche sotto il profilo abitativo⁷.

Però, per comprendere la reale portata della questione abitativa, è necessaria una valutazione che faccia riferimento anche all’origine storica del problema. Il carattere liberale dello Stato ottocentesco, nonostante la sua connotazione non interventista, non poté rimanere passivo in un contesto caratterizzato dall’avanzare dell’industrializzazione⁸. Lo spostamento della popolazione dalle campagne alle città generò una crescente domanda abitativa a cui le città si trovarono completamente impreparate, rendendo l’accesso alla casa impossibile per le classi più povere⁹. Tra le costituzioni più all’avanguardia di questo periodo sicuramente va annoverata la costituzione della Repubblica di Weimar che, già nel 1919, proponeva un controllo sulla ripartizione e utilizzazione delle terre, facendo emergere il suo carattere fortemente democratico in virtù dell’introduzione di principi diventati capisaldi negli stati moderni (su tutti il suffragio universale). In particolare, si proponeva di «impedire gli abusi e di assicurare a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, non solo una casa ed un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni», ma anche un’abitazione sana¹⁰.

⁵ Si veda P. DI BIAGI, *Il piano INA-Casa: 1948-1963* - Enciclopedia, Treccani, URL: <https://share.google/8sBJsyFvxcLIpb2W2>.

⁶ Art. 35 Cost.

⁷ A. GRECO, *Articolo 36 Costituzione: spiegazione e commento*, in *La legge per tutti*, URL: <https://share.google/0KwEy4eTFoHRVFAZA>.

⁸ G. ROLLA, *L’organizzazione costituzionale dello Stato*, sesta edizione, Giuffrè Editore.

⁹ S. BARCA, *Il fenomeno della deruralizzazione - Enciclopedia*, URL: <https://share.google/Lpao0fHA00gQvNE80>.

¹⁰ A. BALDASSARE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Vol. XI, 1989.

In Italia, lo Statuto Albertino, si limitò a sancire l'inviolabilità del domicilio (articolo 27) e di tutte le proprietà (articolo 29), senza mai affrontare il tema dell'abitazione¹¹. Nonostante ciò, nelle politiche italiane dei primi del Novecento, possiamo riscontrare i primi segnali di un intervento pubblico in materia abitativa. Come dimostrato dalla Legge Luzzatti (l. n. 254/1903), che istituì gli IACP (Istituti Autonomi per le Case Popolari)¹², basando l'intervento sulla beneficenza e sui mutui, senza prevedere una diretta predisposizione da parte dello Stato di mezzi a sostegno delle famiglie in difficoltà¹³. La normativa in esame confluì nel primo Testo Unico in materia di edilizia popolare, il R.D. 89/1908¹⁴. Nel 1919 fu approvato un ulteriore T.U. che rappresentò un passo ulteriore, riconoscendo un ruolo attivo dello Stato nell'edilizia popolare a differenza degli anni precedenti che vedeva un forte contributo solo comunale.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione e almeno fino agli anni Sessanta, l'ottica prevalente rimase quella "lavoristica"¹⁵. La svolta decisiva si ebbe negli anni Settanta con la l. n. 865/1971. Che vede come principale novità la possibilità di usufruire del servizio da parte di una classe sociale più ampia, non più dunque il solo lavoratore, ma tutte quelle classi più bisognose¹⁶. Questo ebbe effetti anche a livello terminologico, con la sostituzione del termine "edilizia economica popolare" con "edilizia residenziale pubblica". Per cui il "bene casa" comincia ad essere concepito come «un bene sociale assolutamente necessario per lo sviluppo della collettività e quale strumento indispensabile ed idoneo alla crescita civile della popolazione»¹⁷. Per soddisfare il bisogno abitativo, si afferma l'idea di sviluppare un modello "virtuoso", per cui la legge prevede il ricorso all'esproprio, come strumento per nazionalizzare le aree private necessarie per l'edilizia popolare¹⁸. Merita attenzione la legge n. 560/1993, modificata dalla L. n. 136/1999, tutt'ora in vigore. Prevede la vendita degli immobili direttamente ai conduttori e l'utilizzo del ricavato per la realizzazione di nuove

¹¹ M. MUCCILLI, *Lo Statuto Albertino: La Costituzione della Monarchia dei Savoia*, Fatti per la Storia, URL: <https://share.google/DdBajVktMSMlu8aJB>.

¹² Istituto Autonomo Case Popolari, Wikipedia, URL: <https://share.google/UhjrHyPV1RIGLsIgK>.

¹³ Si veda M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica) 1967*, in Id. *Scritti giuridici*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, 708, in G. CATALDO, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2017.

¹⁴ Regio decreto 27 febbraio 1908, n. 89, Normattiva, URL: <https://share.google/9fLpc8Gpk7dccyQ38>.

¹⁵ P. DI BIAGI, *cit. op.*

¹⁶ Cfr. P. BARCELLONA – P. BERRETTA, *Servizi pubblici e Stato assistenziale*, p. 169 ss.

¹⁷ Si veda G. CATALDO, *verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della Corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, n. 3/2017, 25/07/2017, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*.

¹⁸ Si veda T. MARTINES, *il "diritto alla casa"*, in N. LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 395.

costruzioni o comunque per l'individuazione di nuove aree da destinare all'edilizia residenziale.

La questione abitativa è stata oggetto di diverse sentenze della Corte costituzionale. Nonostante una prima giurisprudenza che esclude il diritto alla casa come un vero e proprio diritto¹⁹, affidando al legislatore ordinario il compito di introdurre, a seguito delle necessarie valutazioni e bilanciamenti, le limitazioni necessarie ad assicurarne la funzione sociale. Quest'impostazione cambia verso la fine degli anni '80 quando la Corte riconosce l'abitazione come un vero e proprio "diritto sociale fondamentale", inserendolo nella tutela dell'articolo 2 della Costituzione²⁰. Quest'evoluzione si rinviene nella Sentenza 49/1987, in cui la Corte costituzionale ha elevato il diritto all'abitazione a "diritto inviolabile", ribadendo però la sua natura di diritto finanziariamente condizionato alle risorse della collettività, senza mai spingersi a garantirne un "contenuto minimo" essenziale, cosa che invece troviamo, ad esempio, in materia sanitaria²¹. Stefano Rodotà ha sul punto affermato come i diritti sociali perdono effettività quando restano privi di una soglia minima garantita, trasformandosi in mere aspettative politiche²².

Ad incidere sulla disciplina è stata anche l'emersione di forme di unione diverse dal matrimonio, come le convivenze di fatto, che hanno portato la Corte costituzionale a modificare la normativa con riferimento alle questioni abitative. La sentenza n. 404/1988, è cruciale in tema di contratti d'affitto. Dichiarò l'illegittimità della legge n. 392/1978²³ nella parte in cui esclude al convivente non sposato di subentrare nel contratto di affitto in caso di decesso dell'affittuario. All'ex convivente in presenza di figli naturali della coppia viene infatti data questa possibilità²⁴.

Sempre in materia costituzionale è fondamentale l'articolo 117, che disciplina la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, che, nonostante la riforma del titolo V nel 2001, ignorava completamente la materia dell'edilizia residenziale pubblica²⁵. La Corte ha

¹⁹ Si veda Corte cost., sent. n. 252 del 1983.

²⁰ Si veda S. SCAGLIARINI, *diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, p. 1 e ss.; G. MARCHETTI, *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nella quadra dell'Europa sociale*, Università degli Studi di Milano.

²¹ Si veda Corte cost. sent. n. 252/1989; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.

²² Cfr. E. MAURO, *A proposito di effettività e di affettività dei diritti umani*, *AIC*, rivista n. 4/2013, d. 25/10/2013, URL: <https://share.google/FYwQAEMgtCWS8vMBg>.

²³ Art. 27 legge equo canone – Durata della locazione.

²⁴ Cfr. *Corte Cost.*, sent. n. 404/1988, §4 e §5 del *Considerato in diritto*; A. PACE, *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il cd. Diritto "fondamentale" all'abitazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1801 – 1802.

²⁵ C. A. BARBIERI, *Governo del territorio*, Urbanistica Informazioni, URL: <http://www.urbanisticainformazioni.it/Governo-del-territorio.html>.

risolto il silenzio dell'Art. 117 frammentando la materia tra le competenze statali, concorrenti e residuali. Sulla base di questa ripartizione la determinazione dei requisiti minimi è di competenza esclusiva dello Stato, gli aspetti legati alla pianificazione e gestione territoriale rientrano nella competenza concorrente, mentre è di esclusiva competenza regionale la gestione del patrimonio immobiliare²⁶.

La giurisprudenza costituzionale gioca un ruolo centrale anche nel trovare l'equilibrio tra la necessità dello Stato di intervenire nell'edilizia sociale e il rispetto dei vincoli di bilancio²⁷. Un caso emblematico riguarda la vendita degli immobili del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (L. n. 560/1993), che come già visto vincola parte del ricavato alla costruzione di nuovi alloggi ERP²⁸. Nonostante l'intervento legislativo nei primi del Novecento, il tema dell'equilibrio tra interventi di welfare e la sostenibilità finanziaria è sempre al centro dell'attenzione, come dimostrano due recenti sentenze della Corte costituzionale. Sono due sentenze che riguardano delle leggi regionali su cui la Consulta si è pronunciata a seguito di un ricorso promosso dal Governo. Nella Sentenza n. 38/2016 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia. Questa legge regionale dava la possibilità ai gestori dell'edilizia pubblica, per raggiungere obiettivi di stabilità finanziaria, di utilizzare una parte dei profitti ottenuti dalla vendita degli alloggi per il pagamento delle imposte sugli immobili. Per cui sacrificava l'offerta abitativa per raggiungere obiettivi di stabilità finanziaria. La Corte dichiarò la disposizione illegittima facendo riferimento al d.l. 47/2014, che, individuato come norma statale interposta, prevede all'articolo 3 c. 1, l'esatto opposto, ossia di vincolare le somme ricavate dalla alienazione degli immobili al rilancio dell'offerta abitativa²⁹.

Un'altra importante sentenza è la n. 131/2016 relativa alla legge regionale n. 40/2014 dell'Abruzzo. La legge prevedeva la possibilità di disporre la riduzione dei canoni di locazione di alcuni immobili di edilizia pubblica gestiti da aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER). La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso del Governo, sostenendo che la riduzione dei canoni di locazione non aveva conseguenze dirette sul bilancio della Regione, data l'autonomia amministrativa e contabile delle ATER³⁰.

²⁶ Si veda Camera dei deputati, *Regioni, autonomie e servizi pubblici locali*, URL: <https://share.google/gygCGFygFNbCjG6HR>

²⁷ Cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in Dir. Amm., 2/2007.

²⁸ Si veda *Legge 24 dicembre 1993, n. 560*, Normattiva, URL: <https://share.google/j7R87fj3qmhqzqf1QN>.

²⁹ Corte cost., 38/2016 – Sito Ufficiale, URL: <https://share.google/8AX1NKYJgo7mnV0oC>; cfr. G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela (...) due pronunce della Corte cost. in materia di edilizia residenziale pubblica*, Rivista n. 3/2017, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, p. 17.

³⁰ G. CATALDO, sentenza n. 131 del 2016, Consulta Online, URL: <https://share.google/r8nFlQYmDD6ZYtdeS>.

Questi casi dimostrano che la tutela del diritto, in assenza di una garanzia positiva, dipende in larga parte dalla salvaguardia dei bilanci pubblici e dal principio di proporzionalità nelle scelte normative. Questo bilanciamento, come già illustrato nel capitolo dedicato agli strumenti a disposizione dell'urbanista, trova il suo fondamento nell'articolo 42 della Costituzione. L'articolo riconosce la proprietà privata e ne assicura però la funzione sociale stabilendo dei limiti che riguardano l'interesse generale. L'assenza di strumenti effettivi a tutela dell'abitazione evidenzia un'applicazione meramente formale di questo principio, favorendo la gentrificazione e l'espulsione indiretta dei cittadini meno abbienti dal tessuto urbano.

Non si può trattare il tema dell'abitazione non facendo riferimento alla pandemia Covid-19. Ricordando come il periodo di crisi sanitaria ha portato a un lockdown generalizzato, con l'obbligo per le persone di stare a casa con la possibilità di movimenti limitati e solo per giustificati motivi. Si assiste a una tutela rafforzata del diritto all'abitazione con una sospensione di tutte le procedure di sfratto per ragioni sanitarie. Lo scopo era infatti evitare che il processo di sfratto e le attività che ne derivano, come la ricerca di una nuova casa, potessero aumentare la diffusione della malattia³¹. Così con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, cd. "Cura Italia", convertito con la l. 24 aprile 2020 n. 27, il legislatore ha disposto la sospensione delle procedure che avevano come oggetto l'abitazione principale del debitore³². Una misura eccezionale che aveva inizialmente una durata di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, ma il termine fu poi sottoposto a una serie di proroghe prevedendo l'estensione della sospensione fino al 30 giugno 2021³³. La disciplina non fu però esente da critiche, in primo luogo fu contestata la totale mancanza di sussidi a sostegno dei locatori che non potevano disporre in modo esclusivo della loro proprietà, inoltre, numerose critiche furono sollevate anche con riferimento alla durata della misura. Le continue proroghe fecero infatti dubitare della ragionevolezza del periodo di sospensione, che avrebbe dovuto avere il carattere della temporaneità in virtù del carattere eccezionale della situazione emergenziale³⁴. È su quest'ultima questione che la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 128/2021 dichiarando l'incostituzionalità della seconda proroga della

³¹ Cfr. A.M. SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus* in G. MARCHETTI in *Associazioni Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2022.

³² Art. 4, comma 1, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. "Decreto ristori"), URL: <https://share.google/rZbVY4Z96CKmg0LCb>.

³³ Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (cd. "Decreto milleproroghe"); cfr. V. AMENDOLAGINE, *La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid-19*, in *Judicium* in G. MARCHETTI in *Associazioni Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2022.

³⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali*, in open luiss. It, 8 maggio 2021.

sospensione stabilendo che la misura, pur giustificata da esigenze eccezionali, era divenuta irragionevole e sproporzionata (violazione degli artt. 3 e 24 Cost.)³⁵. Per cui la sentenza ha confermato che la tutela del diritto, anche in emergenza, non può tradursi in una compressione indefinita dei diritti altrui, riaffermando il ruolo del giudice costituzionale come garante del bilanciamento proporzionato³⁶.

In conclusione, il diritto all'abitazione in Italia non trova in riconoscimento espresso nella Carta fondamentale³⁷. Può essere ricavato in via interpretativa da varie disposizioni, ma la mancanza di un riferimento preciso rappresenta un grave deficit di tutela che lascia ampio spazio all'iniziativa privata e alle logiche di mercato. Le politiche di “*social housing*” non rappresentano infatti una priorità, ma sono bensì vincolate alle effettività disponibilità finanziaria e alla ragionevolezza delle politiche sociali, sotto lo stretto sindacato della Corte costituzionale.

Ed è proprio in questo vuoto che si inserisce il fenomeno della gentrificazione, con il conseguente rischio di espulsione delle fasce più deboli dai quartieri centrali, generando nuove disuguaglianze abitative.

L'obiettivo di colmare questa lacuna ha animato iniziative politiche dal basso. L'ultima proposta di legge di iniziativa popolare, promossa da comitati e sindacati, tra cui anche la CGIL, mirava a una esplicita tutela di questo diritto attraverso la modifica degli articoli 44, 47 e 117 della Costituzione³⁸. L'obiettivo principale era quello di estendere la tutela non solo alla proprietà ma anche al godimento dell'abitazione. Nonostante la nobile causa, la raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposta in parlamento, conclusa l'11 settembre 2025, non risulta aver raggiunto il quorum dei 50.000 firmatari necessario per la prosecuzione dell'iter³⁹. Ne consegue che, fino a quando il diritto all'abitazione rimarrà una semplice speranza socioeconomica anziché un imperativo costituzionale, il nostro Paese non potrà definirsi pienamente equo. L'auspicio è che il legislatore trasformi l'impegno popolare, anche se numericamente insufficiente, in un concreto dovere dello Stato.

³⁵ Si veda F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, cit. da G. MARCHETTI in *Associazioni Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2022.

³⁶ Cfr. R. METAFORA, *Incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle esecuzioni riguardanti l'abitazione principale del debitore*, in il processo civile, 28 giugno 2021.

³⁷ Si veda Corte cost., sent. n. 225 del 1975.

³⁸ E. CAPILUPI, *Diritto alla casa la proposta di legge di iniziativa popolare che vorrebbe inserirlo nella costituzione*, *Wired*, URL: <https://share.google/3Ex32PJ953ZsGMrpn>.

³⁹ Ministero della Giustizia, *riconoscimento e garanzia del diritto alla abitazione*, URL: <https://share.google/tLGiSSuSXXcKIz1ia>.

4.2 Lo standard internazionale ed europeo di tutela del diritto all'abitazione

Non solo in Italia avere una casa dove sentirsi sicuri e poter immaginare di costruire una propria famiglia è considerato un lusso, questo è un problema che riguarda anche l'intera popolazione europea ed internazionale. Secondo dati raccolti dal Parlamento europeo, la crisi abitativa coinvolge infatti circa 70 milioni di persone in Europa, di cui 18 milioni sono a rischio sfratto e 3 milioni sono già senza un tetto. Le statistiche dicono che gli europei usano quasi il 20% del loro stipendio per spese legate alla casa, tra cui, affitto, mutuo e bollette e, in alcuni casi, senza riuscire a garantirsi un adeguato livello di vita. In alcuni paesi, principalmente dell'est Europa, quasi il 30% delle persone non possiede il bagno in casa. Mentre, anche nelle zone più "ricche", c'è una percentuale della popolazione (tra il 12% e il 15%) che non è soddisfatta della propria abitazione, lamentando problemi di inquinamento e insicurezza⁴⁰.

Nel corso dell'elaborato analizzerò carte, protocolli e programmi che hanno l'obiettivo di un maggiore intervento da parte delle singole nazioni su questo tema, collegandolo anche con la tutela contro ogni tipo di discriminazione sociale ed economica. Un ruolo cruciale è svolto dalle politiche di coordinamento a livello europeo in materia di *social housing*. Queste sono politiche attuate dai singoli Stati membri, sulla base di programmi di intervento comunitario e con l'aiuto di fondi predisposti dalla comunità europea, con l'obiettivo di garantire l'accesso a una casa decorosa e a basso costo, con particolare attenzione alla situazione degli *homeless*⁴¹. Già alcune nazioni, più attente ai diritti sociali, si sono mosse in modo deciso in questa direzione⁴². Come già visto l'Olanda ha quasi il 37% delle case di edilizia residenziale pubblica, mentre in Italia e in gran parte dei paesi mediterranei la percentuale è molto bassa, solo il 3,8%⁴³.

A livello internazionale il diritto all'abitazione ha trovato un solido riconoscimento il 10 dicembre 1948 a Parigi nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. All'articolo 25 viene sancito «il diritto a un

⁴⁰ European Parliament, *La crisi abitativa in Europa: dati essenziali e azione dell'UE (infografiche)*, URL: <https://share.google/c6DskYpJQqsi6RKoh>; *Crisi abitativa, i numeri del Parlamento europeo*, ANCE, URL: <https://share.google/zwgx2yIyf7VBJqJOJ>; European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *The social situation in the European Union 2009*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, february 2010, pp. 145-146.

⁴¹ Presidenza Consiglio di Ministri, *Parlamento Europeo: risoluzione per investire in una nuova edilizia residenziale pubblica*, Dipartimento Casa Italia, URL: <https://share.google/dbuYEvIN701L62GKb>.

⁴² European Parliament, *Il Parlamento europeo vuole porre fine al fenomeno dei senzatetto nell'UE*, URL: <https://share.google/gn8SpDUYm52VcYdCF>.

⁴³ *La casa non è per tutti: nuove politiche pubbliche per l'abitare cercasi*, Il Melograno, URL: <https://share.google/3iIVWX8x5U8IqJx6r>.

tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, compresa l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio». Va posto una particolare attenzione all'espresso riferimento all'alloggio che rappresenta una assoluta novità. Molte Carte fondamentali dei singoli Stati non fanno mai espressamente riferimento alla tutela dell'esigenza abitativa, nemmeno la nostra Costituzione che pure è dello stesso anno.

Sempre a livello internazionale il diritto all'alloggio è stato ribadito dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, conosciuto anche con l'acronimo ICESCR. È uno dei primi strumenti giuridici nel campo dei diritti umani, che sancisce all'articolo 11 «il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, incluso un'abitazione adeguata». La dimensione del diritto all'abitazione è stata ampliata, più recentemente dal Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali nel suo Commento generale n. 4 del 1991 con cui ha chiarito che l'abitazione adeguata non si riduce a un semplice riparo fisico, ma implica il diritto a vivere in sicurezza, pace e dignità.

Quando si tratta di fare riferimento a diritti sociali la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (1950) assume un ruolo fondamentale⁴⁴. Prima della trattazione della Carta è opportuno ricordare come, sebbene il Trattato di Lisbona disponga l'obbligo dell'UE di aderire alla CEDU, il processo di adesione non è ancora stato ultimato. L'articolo 8 par. 1 che enuncia: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza»⁴⁵. È evidente come il diritto alla casa non venga espressamente enunciato, ma a questo silenzio ha sopperito l'interpretazione data dalla Corte EDU, che partendo dalla nozione di "domicilio" vi ha ricompreso qualsiasi luogo in cui si sviluppa la vita privata e familiare della persona⁴⁶. Così facendo vi rientrano luoghi che vanno al di fuori dell'ordinaria visione di abitazione, come una *bidonville* nei pressi di una discarica⁴⁷. Nonostante questa interpretazione evolutiva rimane una lacuna fondamentale, infatti la Corte non ritiene sussistere in capo agli Stati il dovere di fornire una casa ai cittadini che ne sono privi o che si trovano in una situazione di disagio economico o

⁴⁴ P. DE PERINI, *Corte Europea dei Diritti Umani*, Centro di Ateneo dei Diritti Umani, URL: <https://share.google/ISgpIoz9n94PW8nC>.

⁴⁵ Ministero della giustizia, *Articolo 8 CEDU – Guida – Diritto al rispetto della vita privata e familiare*, URL: <https://share.google/wfAttf6Foaav0sjvP>.

⁴⁶ Si veda Corte EDU, *16 novembre 2004, sent. n. 4143/02, Moreno Gomez vs Spagna*, URL: <https://share.google/xY9TnXI6orXkLxdIA>.

⁴⁷ Cfr. P. PUSTURINO, "Immigrazione e diritto a un'abitazione dell'ordinamento internazionale", in I. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTURINO, A. VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 223.

sociale⁴⁸. Questo è quanto affermato nella sentenza *Chapman vs Regno Unito*, del 18 gennaio 2001, in cui non si riconosce ai Rom il diritto di vedersi fornito un domicilio, affermando chiaramente l'impossibilità di invocare l'articolo 8 della CEDU, che invece, protegge solo chi ha già una casa acquisita⁴⁹. Mentre con la sentenza *Connors c. Regno Unito* (2004), la Corte riconosce che la perdita dell'abitazione a seguito di una procedura di sfratto, senza le adeguate garanzie procedurali, costituisce una violazione dell'articolo 8. Sulla base di tale argomentazione viene condannato il Regno Unito per aver sfrattato una famiglia di rom da un'area di sosta pubblica senza aver seguito le corrette procedure. Viene anche introdotto il principio di proporzionalità nel contesto abitativo, per cui ogni sgombero deve essere giustificato da un interesse pubblico legittimo ma che tenga anche conto delle conseguenze sulla vita privata e familiare⁵⁰.

La Corte EDU, ricorrendo al principio di non discriminazione espresso all'articolo 14 CEDU, in successive pronunce assicura una protezione indiretta di questo diritto a tutti coloro che si trovano in una situazione particolarmente vulnerabile ovvero poveri, emarginati e omosessuali⁵¹. Come la vicenda *Kozac vs Polonia* del 2 marzo 2010 con cui la Corte riconosce, nella mancata possibilità data al sig. Kozac, omosessuale, di subentrare nel contratto di locazione del suo compagno deceduto, una discriminazione di tipo sessuale⁵².

Accanto alla giurisprudenza della Corte EDU, si annovera anche la Carta Sociale Europea (CSE), approvata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare l'edizione rivista nel 1996⁵³. Il diritto all'abitazione è espressamente riconosciuto all'art. 31 della Carta, che impegna gli Stati a adottare misure concrete per garantire l'accesso a un alloggio adeguato, per prevenire e ridurre il fenomeno delle persone senza dimora e per rendere il costo della casa sostenibile per chi non dispone risorse sufficienti⁵⁴. Tale

⁴⁸ Cfr. F. BESTAGNO, "La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", cit. Gloria Marchetti "il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale", Università degli Studi di Milano.

⁴⁹ Si veda European Court of Human Rights, *Case of Chapman v. The United Kingdom*, URL: <https://share.google/aYwfuzStMpqns5Y9G>.

⁵⁰ Si veda Corte EDU, *Law and Pluralism, Connors c. Regno Unito*, N. 66746/01 27 agosto 2004, URL: <https://share.google/rXrN7FionIisicpxE>.

⁵¹ ECHR, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, articolo 14; Ministero della giustizia, *Guide on Article 14 and on Article 1 of Protocol No. 12*, URL: <https://share.google/R2I7rGucXNq52iE33>.

⁵² Cfr. C. DANISI, *Kozac c. Polonia: difesa della famiglia e discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale*, Forum di Quaderni Costituzionali, URL: <https://share.google/V9jXlXP15ZVRF0C52>.

⁵³ Si veda, *Carta Sociale Europea (riveduta)* (1996), Centro di Ateneo per i Diritti Umani, URL: <https://share.google/THhnwTDdrUIU2SXvf>; G. GUIGLIA, *il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, Associazione italiana dei Costituzionalisti, n. 3 2011, 19 luglio, p. 11, URL: <https://share.google/jLGSwJj6PrJGBiv3E>.

⁵⁴ Si veda Consiglio d'Europa, *Carta Sociale Europea*, URL: <https://share.google/Pbz8o1qECDqazKO6F>.

disposizione deve essere letta insieme all'articolo 30 che tutela il diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale, riconoscendo nel diritto all'abitazione una condizione essenziale per garantire tale protezione⁵⁵.

A tutela di questa carta vi è il Comitato europeo dei diritti sociali, CEDS, chiamato a decidere sui reclami collettivi per la violazione del CSE. Quest'organo, che fa parte del Consiglio d'Europa, è composto da 15 esperti indipendenti⁵⁶. Nonostante non sia prevista una giustiziabilità dinnanzi alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo, il CEDS ha mostrato nel tempo una capacità interpretativa colmando soprattutto lacune relative all'ambito di applicazione⁵⁷. Un esempio è la decisione del 7 dicembre 2005 sul reclamo presentato dall'*European Roma Rights Center* contro l'Italia. In questo caso il Comitato ha affermato che l'articolo 31 tutela il diritto all'abitazione anche nei confronti degli stranieri, qualora non sia possibile distinguere la loro posizione da quella dei cittadini nazionali. Un'ulteriore condanna nei confronti dell'Italia è avvenuta nel 2010 con riferimento alla violazione del principio di non discriminazione. Il comitato ha infatti riscontrato la violazione del diritto all'abitazione per le popolazioni Rom e Sinti e una persistente discriminazione razziale da parte delle autorità italiane⁵⁸.

Anche l'Unione Europea, nonostante sia nata con lo scopo di favorire la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, ha nel tempo rafforzato la tutela dei diritti sociali, fino all'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, conosciuta anche come Carta di Nizza. È un documento fondamentale per le rivendicazioni sociali, poiché raggruppa in un unico testo i diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE⁵⁹. In particolare, l'articolo 34, terzo paragrafo, è una disposizione programmatica che ha come obiettivo la lotta alla povertà e si pone a sostegno dei bisogni della popolazione. Nell'articolo si afferma che l'Unione «riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»⁶⁰. La Carta di Nizza, dunque, non tutela espressamente il diritto all'abitazione, ma questo vi rientra in via

⁵⁵ G. GUIGLIA, *op. cit.*, p. 6:

⁵⁶ M. D'AMICO, *Comitato Europeo Dei Diritti Sociali*, URL: <https://share.google/5Rflkq7fm2i5oUDaK>.

⁵⁷ Cfr. G. GUIGLIA, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ Cfr. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, federalismi.it, 14 settembre 2018, URL: <https://share.google/AeWbQLO4i7SNnUUPx>.

⁵⁹ European Union, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, URL: <https://share.google/NWTN2GbrWBs8ZJ70T>.

⁶⁰ European Parliament, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, URL: <https://share.google/ruHd4ex6gcbUNQhZR>.

interpretativa con riferimento al contrasto all'esclusione sociale e alla povertà. La Carta ha assunto un valore giuridico vincolante con il Trattato di Lisbona, 2007, che all'articolo 6 afferma che «l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella CDFUE»⁶¹.

Assumono poi, particolare rilevanza le direttive in materia di divieto di discriminazione che menzionano anche il diritto ad avere un alloggio. È il caso della direttiva 2000/43 CE che stabilisce il divieto di discriminazione «nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio». Questa direttiva è stata recepita nel nostro paese con il d.lgs. n. 215 del 2003⁶². Non devono essere trascurate le Costituzioni degli altri Stati membri, che assumono un ruolo fondamentale nell'ambito del processo di integrazione europea. In una prospettiva comparatistica, il diritto all'abitazione è riconosciuto espressamente nelle Costituzioni di Spagna, Portogallo, Belgio, Svezia. L'articolo 47 della Costituzione spagnola prevede il diritto di tutti i cittadini ad un'abitazione adeguata e dignitosa, garantito da un intervento della pubblica autorità che dovrà «favorire le condizioni necessarie e stabilire standard appropriati affinché questo diritto possa essere reso effettivo, regolando l'utilizzazione del suolo conformemente all'interesse generale per impedire la speculazione»⁶³. Il fatto che a livello internazionale incomincia ad essere un diritto espresso è molto rilevante, soprattutto ai sensi dell'articolo 6 del Trattato di Lisbona che eleva le tradizioni costituzionali degli stati membri a principi generali del diritto dell'Unione⁶⁴.

Non è da meno la Carta europea dell'alloggio. Realizzata nel 2006 dall'intergruppo *Urban logement* del Parlamento europeo che si dedicava a questioni di alloggio urbano e politica abitativa. Questa definisce il diritto all'abitazione come «un diritto sociale fondamentale»⁶⁵. Un'affermazione che assume maggiore forza se letta insieme alla dichiarazione della Commissione in cui afferma che l'essere privi di una casa dignitosa è una delle manifestazioni più gravi dell'esclusione sociale e della povertà nella società moderna⁶⁶.

Seguendo l'evoluzione del diritto all'abitazione in ambito europeo fino a tempi più recenti riscontriamo una sua protezione nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS).

⁶¹ Si veda Trattato di Lisbona Articolo 6.

⁶² Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, Art. 3, comma 1, lett. I, Normattiva, URL: <https://share.google/Jg8iHTK8dh3Y22BGA>.

⁶³ La Costituzione spagnola, Boletín Oficial del Estado, URL: <https://share.google/zzSOZi2vC8Nb4DUKF>.

⁶⁴ Trattato di Lisbona, art 6, comma 3.

⁶⁵ Cfr. G. CAUSO, *dalle tende alla casa, al diritto alla casa*, 6 feb 2007, Eddyburd,

URL: <https://share.google/uHKyUHAVgnDwA90XF>; EUR-Lex, *L'abitazione e la politica regionale (2007/C 161/03)*, 13 lug 2007, URL: <https://share.google/O2LtkWdFHd8bKr4vD>.

⁶⁶ Cfr. C. LODI RIZZINI, *“Le politiche di Social Housing in Unione Europea: a che punto siamo?”*, 23 gennaio 2013, URL: <https://share.google/v4fZDUFbPWAcYf1XS>.

Proclamato congiuntamente da Commissione, Consiglio e Parlamento europeo nel novembre 2017, è un insieme di 20 principi e diritti fondamentali per promuovere condizioni di vita e lavoro più eque in Europa. Il Principio 19 del PEDS è dedicato specificatamente a “alloggi e assistenza per i senzatetto” garantendo l’accesso ad alloggi sociali o assistenza abitativa di qualità per le persone in stato di bisogno prevedendo anche due linee di intervento⁶⁷. Da un lato vi è la necessità di predisporre alloggi sociali e, laddove questi non siano più sufficienti, l’emergenza abitativa dovrà essere affrontata con misure di assistenza come agevolazioni fiscali o sostegno al reddito.

L’importanza della materia abitativa viene sempre più confermata dai più recenti orientamenti della Commissione che, per il periodo 2024-2029, hanno riconosciuto la crisi degli alloggi come una priorità strategica. È stato così nominato un Commissario responsabile anche per l’edilizia abitativa che presenterà entro l’anno 2026 un “Piano Europeo per gli Alloggi a Prezzi Accessibili”⁶⁸. La Commissione si è anche impegnata a «consentire agli Stati membri di raddoppiare gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili previsti nell’ambito della politica di coesione». Verranno anche riviste le norme in materia di aiuti di Stato per agevolare il sostegno all’accessibilità economica e all’efficienza energetica degli alloggi. Si cercano dunque risposte forti ad un problema che affligge milioni di persone nel nostro continente attraverso interventi che richiedono significativi investimenti. A sostegno di questi progetti il 6 marzo 2025 è stata istituita la piattaforma paneuropea di investimento e, a conferma di come questo obiettivo sia una delle priorità della Unione, sono stati stanziati 7,5 miliardi di euro per il periodo 2021 – 2027⁶⁹.

Un ruolo fondamentale è svolto anche dalle associazioni no profit. La principale è FEANTSA che si occupa dei senzatetto ed è finanziata dalla Commissione Europea. La sede centrale è a Bruxelles, mentre per l’Italia la sede è a Genova. In particolare, ha affermato che il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili «non dovrebbe limitarsi a costruire nuove case, ma offrire risposte concrete ai bisogni abitativi delle persone». È stato sottolineato come i programmi di intervento non possono essere presi in considerazione in modo isolato, necessita invece una programmazione a tutto tondo sulle esigenze e difficoltà che hanno portato a questa grave crisi economica e sociale⁷⁰.

⁶⁷ European Commission, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, URL: <https://share.google/FZCCoqqTtgsCINwzh>.

⁶⁸ European Parliament, *La crisi abitativa in Europa: dati essenziali e azione dell’UE*, 30 settembre 2025, URL: <https://share.google/FYPCJDo96fATTdbPs>.

⁶⁹ European Parliament, *Crisi degli alloggi nell’Unione Europea*, 31 marzo 2025, URL: <https://share.google/mI61AqSA1MLUvh3Yx>.

⁷⁰ Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con persone senza dimora, Redattore Sociale, URL: <https://share.google/G21rosIDOIVgVWUGh>.

L'analisi svolta sullo standard europeo e internazionale di tutela del diritto all'abitazione mette in luce un paradosso profondo e preoccupante. Se da un lato l'ordinamento giuridico globale, dalla Dichiarazione universale fino ai più recenti Orientamenti della Commissione Europea, ha progressivamente elevato il bisogno di un alloggio dignitoso a un vero e proprio diritto sociale fondamentale, dall'altro le dinamiche di gentrificazione dimostrano quanto questa tutela rimanga in molti contesti puramente formale. È indispensabile allora che le istituzioni compiano un salto di qualità. Non bastano più le direttive programmatiche, occorre un impegno concreto politico ed economico che traduca gli impegni (come il futuro Piano Europeo per gli Alloggi a Prezzi Accessibili) in investimenti massicci e mirati nel *social housing* e in efficaci misure di regolamentazione del mercato, al fine di tutelare il diritto alla permanenza dei residenti originari.

Solo così l'invocazione del diritto all'abitazione smetterà di essere un mero principio sulla carta e potrà diventare uno scudo efficace contro i processi di esclusione e di mercificazione che stanno rapidamente alterando il volto delle nostre città.

4.3 Strumenti di tutela sociale: ERP, ERS e PEEP

Quando si parla di diritto alla casa per i non abbienti si fa tendenzialmente riferimento alle case popolari. Nel nostro Paese hanno radici storiche, furono infatti istituite ad inizio Novecento con la legge del 31 maggio 1903 n.254⁷¹. Gli interventi pubblici in edilizia sociale non si fermano però alle case popolari e, in tempi più recenti, sono stati introdotti gli alloggi sociali. Spesso si fa confusione tra questi due concetti simili, ma non uguali che, anche se spesso utilizzati come sinonimi, presentano infatti differenze significative in termini di gestione, norme applicabili e soprattutto agevolazioni fiscali⁷².

Le case popolari, conosciute anche come alloggi IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) o ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) sono immobili di proprietà pubblica destinati all'affitto a canoni calmierati. Per poterne usufruire è necessario iscriversi a una specifica graduatoria comunale o regionale e vengono assegnate a chi ha un reddito basso e rispetta determinati requisiti familiari. Tra i destinatari possono figurare persone con un reddito al di sotto delle soglie legislative stabilite, individui con disabilità o handicap,

⁷¹ Legge 31 marzo 1903 n. 254, Normattiva, URL: <https://share.google/tx83bwDFYX00fk4w5>.

⁷² Servizi abitativi – ACER Reggio Emilia, URL: <https://share.google/8FX2cdcSav2awUsQR>.

genitori che crescono i figli da soli e persone senza fissa dimora. La gestione di queste abitazioni è di sola responsabilità della Pubblica Amministrazione⁷³.

Mentre, per alloggio sociale, si fa riferimento a un tipo di casa in affitto predisposta in aiuto a chi ha difficoltà a trovare un'abitazione sul mercato immobiliare libero. È una misura pensata a sostegno di quella fascia intermedia che non ha risorse sufficienti per permettersi un affitto pieno, ma, al tempo stesso, che non può rientrare nella graduatoria predisposta per le case popolari. Un'altra importante differenza rispetto al ERP è che il *social housing* vede spesso l'intervento anche di privati⁷⁴.

Contestualizzando gli interventi menzionati, l'Edilizia Residenziale Pubblica trova una sua disciplina organica in Italia dalla legge n. 457 del 5 agosto 1978⁷⁵, mentre solo dal 2008 è stato aggiunto formalmente lo strumento dell'alloggio sociale⁷⁶, poi sviluppato nel Piano Nazionale di Edilizia abitativa, Piano Casa, del 2009 con il d.P.C.M. del 16 luglio 2009⁷⁷.

Nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), si distinguevano storicamente tre principali modalità di intervento a sostegno delle fasce di popolazione più deboli: l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata. Le ultime due ora sono confluite nell'Edilizia Residenziale Sociale.

L'edilizia sovvenzionata ha come finalità principale realizzare o acquistare, per poi successivamente riquificarli, alloggi da destinare a nuclei famigliari in condizione di difficoltà economica. L'assegnazione dell'abitazione avviene sulla base di graduatorie stipulate tenendo come riferimento requisiti reddituali e famigliari e la gestione di questi alloggi è di competenza regionale⁷⁸. Questa è la ERP in senso stretto,

La gestione di questi alloggi è di competenza di enti pubblici, storicamente si fa riferimento agli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Contrariamente a quanto si possa credere, la possibilità di usufruire di alloggio ERP non è totalmente gratuita. Si prevede il versamento di un canone di locazione simbolico notevolmente inferiore alle tradizionali tariffe del mercato. Tale canone è quantificato sulla base della situazione reddituale del

⁷³ *Edilizia residenziale pubblica – Enciclopedia*, Treccani, URL: <https://share.google/wQAbw9gb6DzykJizj; Edilizia residenziale pubblica, cos'è? Significato e normativa>, Immobiliare.it, 21 marzo 2024, URL: <https://share.google/L1PQ8RxH51tUZMsfm>.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Legge 5 agosto 1978, n. 457*, Normattiva, URL: <https://share.google/rdO6QnnxLO2l6Y7Aq>.

⁷⁶ *Decreto 22 aprile 2008*, gazzetta ufficiale,

URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/06/24/08A04473/sg>.

⁷⁷ Si veda Camera dei deputati, *Piano casa – Camera.it – Documenti – Temi dell'Attività parlamentare*,

URL: <https://share.google/2uNQgOHXccNx5WAtm>.

⁷⁸ Cfr. *In cosa consistono l'edilizia popolare (ERP) e l'housing Sociale*, FenealUil, 23 gen 2023,

URL: <https://share.google/2wJIFaIW9I2XLUO1E>.

nucleo familiare e questa modalità che non prevede tariffe fisse consente, in situazione di particolare gravità, di poter ridurre il canone a cifre irrisorie⁷⁹.

Per l'assegnazione occorre la presentazione di una apposita domanda a seguito dell'indizione di un bando pubblico specifico, che può essere emanato dal Comune di residenza, dalla Provincia o dalla Regione, a seconda dell'ente responsabile degli alloggi. Se la candidatura viene ritenuta ammissibile, il richiedente viene inserito in una graduatoria che attribuisce un punteggio tenendo conto di vari fattori di disagio. L'assegnazione avviene poi in base all'ordine di questa graduatoria, man mano che nuovi immobili vengano edificati o se ne rendano disponibili di esistenti⁸⁰. Con riferimento al Comune di Genova, il bando per l'anno 2025 è stato aperto dal 15 settembre a tutto il 15 dicembre. L'assessore del Comune di Genova all'edilizia residenziale pubblica, Davide Patrone, ha sul punto affermato l'importanza di queste politiche per rispondere al bisogno abitativo sottolineando come «la casa sia un diritto»⁸¹.

Un elemento cardine per la partecipazione è l'ISEE-ERP. Questa sigla rappresenta l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente per l'Edilizia Residenziale Pubblica. Generalmente, possono presentare domanda coloro il cui ISEE-ERP si attesta al di sotto di una soglia massima fissata tipicamente intorno ai 20.000 euro. È sulla base di questo indicatore reddituale che viene determinato il canone di affitto che ogni famiglia è tenuta a corrispondere. Inoltre, la permanenza nell'alloggio è vincolata al mantenimento dei requisiti reddituali, in quanto, l'auspicabile miglioramento della situazione economica che comporta il superamento dei limiti di legge può portare alla decadenza dal diritto di locazione⁸².

Questo canone, seppur irrisorio, ha un importante valore simbolico. In caso di mancato pagamento si procederà infatti allo sfratto con procedura accelerata presso il presidente del tribunale. In seguito alla richiesta di sfratto per morosità il giudice, infatti, interviene emettendo un decreto con cui ordina formalmente al debitore di saldare quanto dovuto entro un termine di quaranta giorni dalla notifica. Questo stesso decreto costituisce un titolo esecutivo, pertanto se il pagamento non avviene nel termine prefissato viene autorizzata sia

⁷⁹ *Gli iacp nel sistema degli enti pubblici*, Diritto.it, URL: <https://share.google/V97BiwIUBsGV0qO3F>.

⁸⁰ Si veda *Accesso agli alloggi pubblici e privati*, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, URL: <https://share.google/jHCE5QdQBgikZRM7n>; *Case popolari, nuovo bando: requisiti, date e come fare domanda*, 14 settembre 2025, GenovaToday, URL: <https://share.google/0j8y76Y6uYfVdp1Z1>.

⁸¹ Comune di Genova, *Edilizia residenziale pubblica: al via il bando per l'assegnazione di alloggi ERP*, 15 settembre 2025, URL: <https://share.google/7tlf62hcm7krt7CtP>.

⁸² Si veda I. DUNI, *ISEE ERP per le case popolari: cos'è e come richiederlo*, gennaio 2023, Thewam, URL: <https://share.google/hI1KzYTWDrJQJcCyS>.

l'azione sui beni mobili del debitore per il recupero del credito sia l'effettivo provvedimento di sfratto⁸³.

Come accennato in precedenza, a completamento del sistema di ERP è stato introdotto con il Decreto Interministeriale del 22 aprile 2008 il concetto di Alloggio Sociale (o *Social Housing*), definito come «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato».⁸⁴

Si tratta di una categoria di alloggi a canone calmierato (ERS) pensato per coloro senza i requisiti per poter usufruire di una casa popolare. È infatti destinato a chi ha una fascia di reddito medio-bassa che non permette di avere risorse sufficienti per i canoni di locazione del libero mercato immobiliare. Sono utilizzati anche per ospitare le famiglie che, in seguito a un miglioramento della propria condizione economica, hanno superato i limiti di reddito massimi previsti e hanno perso il diritto di permanenza negli alloggi ERP⁸⁵. Nella Regione Liguria la procedura di accesso a questi alloggi è gestita da A.R.T.E. che pubblica bandi e si occupa di gestire il patrimonio, le domande devono essere presentate per PEC o per raccomandata. L'Alloggio Sociale può essere realizzato da operatori sia pubblici che privati ai quali si dà la possibilità di usufruire di agevolazioni pubbliche ma con l'obbligo di destinare gli immobili alla locazione a condizioni agevolate⁸⁶.

Dell'ERS fanno parte interventi di edilizia agevolata e convenzionata. Il primo è un meccanismo di sostegno che coinvolge primariamente operatori privati (imprese e cooperative). Vengono realizzati alloggi da destinare a prima abitazione usufruendo di finanziamenti pubblici erogati a condizioni particolarmente vantaggiose, come mutui a tasso agevolato o contributi in conto capitale per coprire parzialmente i costi di costruzione. Le abitazioni che vengono costruite non sono ovviamente di lusso, ma rappresentano un importante aiuto a cittadini in possesso di specifici requisiti soggettivi (cittadinanza, residenza, non-possesso di altri immobili idonei) e con un reddito non superiore a un limite massimo stabilito annualmente a livello regionale. Al termine dell'intervento, la

⁸³ Si veda E. DE CARLO, *Procedura di sfratto e riassegnazione della casa popolare*, La Posta del Sindaco, 19 dicembre 2024, URL: <https://share.google/MC217Ls1ZM4IHAICS>.

⁸⁴ Dipartimento Finanze, *Decreto interministeriale del 22/04/2008*, URL: <https://share.google/BnFFBmbxVtX79cBwq>.

⁸⁵ Cfr. *Realizzazione degli Interventi di edilizia residenziale sociale*, Legislazione Tecnica, 11 marzo 2009, URL: <https://share.google/u9a7Mk77Uqnw88T8O>.

⁸⁶ Comune di Genova, *Direzione Politiche della Casa*, URL: <https://share.google/2dk7wbrdwu6UiRoZv>.

destinazione finale dell'immobile può essere la vendita, l'affitto con riscatto o la locazione permanente⁸⁷.

Per quanto riguarda invece gli interventi di edilizia convenzionata il punto fondamentale è la convenzione urbanistica stipulata tra l'ente pubblico (nella fattispecie il Comune) e un operatore privato. Questo accordo prevede che il Comune conceda agevolazioni al privato, come l'assegnazione delle aree edificabili a prezzi vantaggiosi o la riduzione del contributo concessorio. In cambio il soggetto privato si impegna, seguendo determinati criteri, a realizzare nuovi alloggi che destinerà alla locazione o alla vendita a prezzi e canoni calmierati, rivolti a soggetti con determinati requisiti⁸⁸.

È importante chiarire la questione del trattamento fiscale, in particolare riguardo all'IMU. Questo è un tributo diretto di tipo patrimoniale che si paga a livello comunale sul possesso degli immobili, è stato istituito dal governo Monti ed è in vigore dal 2012⁸⁹. Gli alloggi sociali sono stati equiparati all'abitazione principale e pertanto sono esonerati dal pagamento dell'IMU. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ulteriormente specificato, come ribadito anche da recenti ordinanze della Corte di Cassazione (ad esempio, la n. 31211 del 5 dicembre 2024), che l'esenzione è valida a condizione che tali immobili rispondano rigorosamente alle caratteristiche stabilite dal Decreto Ministeriale del 2008. Per cui deve essere un'abitazione destinata a locazione permanente, costruita o recuperata secondo criteri di adeguatezza, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale, dotata di spazi proporzionati al nucleo familiare e destinata a soggetti svantaggiati per soddisfare esigenze abitative primarie, nel quadro dell'edilizia residenziale sociale⁹⁰. Mentre per le case popolari è presente l'obbligo di versare l'IMU che ricade sull'ente pubblico in virtù del carattere economico dell'attività svolta. Questo principio è stato ribadito più volte dalla giurisprudenza, tra queste vi è la sentenza del 20 ottobre 2023 numero 5782/13 con cui la Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Campania si è pronunciata con riferimento a un ricorso promosso dall'IACP della Provincia di Caserta che sosteneva l'esenzione al pagamento dell'IMU. Il ricorso viene respinto, perché, come afferma la sentenza, l'esenzione opererebbe solo in caso di attività senza scopo di lucro o utilizzo dei beni esclusivamente per scopi sociali. I canoni richiesti, che hanno lo scopo di rientrare

⁸⁷ FenealUil, *cit. op.*, URL: <https://share.google/2wJIFaIW9I2XLUO1E>.

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ *IMU, Imposta municipale unica, Guida e strumenti*, il Sole 24 Ore, URL: <https://share.google/96mme6jDwG5oMxRw5>.

⁹⁰ Si veda Corte di Cassazione, *sezione tributaria, Ordinanza n. 31211 depositata il 5 dicembre 2024*, Studio Cerbone, URL: <https://share.google/MpuZnJrdfZdhkzu1u>.

nell'investimento iniziale effettuato, non possono infatti escludere il carattere economico dell'attività svolta, nonostante siano richiesti in misura inferiore rispetto a quelli di mercato⁹¹.

I Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP), istituiti dalla Legge n. 167 del 1962 (*“Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree di fabbricabili per l'edilizia economica popolare”*). Questa legge è uno strumento di pianificazione volto a identificare e delimitare zone specifiche da dedicare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, garantendo contemporaneamente la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi sociali e urbani necessari. Sono piani particolareggiati che si inseriscono nel PRG definendo le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica e, come affermato dal Tar Sicilia il 25 settembre 2014, sono espressione di una gestione del territorio in funzione dell'interesse pubblico. L'estensione delle aree destinate a queste funzioni non deve essere inferiore al 40% né superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il bisogno di edilizia abitativa di un decennio⁹².

In conclusione, riguardo il delicato tema del diritto all'abitazione non si può che condividere la sua concezione come diritto fondamentale. Ha infatti un'importanza basilare che si lega strettamente al principio di uguaglianza sancito all'articolo 3 della Costituzione. La sua importanza rende necessari interventi pubblici per poterlo garantire a coloro che si trovano in una situazione di estrema difficoltà economica e sociale. Al contempo va anche sottolineato come queste politiche di sostegno, se non attentamente ponderate e monitorate, rischiano di dare spazio a fenomeni di gentrificazione. I Comuni, quando incentivano la riqualificazione di vecchi quartieri popolari attraverso l'edilizia convenzionata o investono in nuovi alloggi sociali, hanno un obiettivo nobile: migliorare l'ambiente e favorire una maggiore pluralità culturale. Tuttavia, questa stessa riqualificazione innesca fatalmente una valorizzazione immobiliare dell'intera area, così famiglie a reddito medio-basso, rischiano di trovarsi davanti a fenomeni di rivalutazione dell'area che rischiano di vanificare gli sforzi compiuti.

Il nodo cruciale risiede nel meccanismo di gestione. Se da un lato è giusto che chi supera i limiti di reddito debba lasciare la casa popolare, questo rischio di decadenza espone le famiglie uscenti a un mercato che, proprio grazie agli interventi di miglioramento del quartiere, è diventato proibitivo. Ci si ritrova, quindi, con il paradosso di un cittadino che,

⁹¹ Cfr. T. BARONE, IMU: niente esenzione per le case popolari, 7 marzo 2024, URL: <https://share.google/qiCreNiwP6EJzfYw8>.

⁹² Cfr. F. CARINGELLA U. DE LUCA, *op. cit.*, p.200; Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 20 novembre 2013, n. 2284.

appena uscito da una condizione di maggiore fragilità economica, viene immediatamente espulso dal proprio contesto abitativo, incapace di sostenere i nuovi canoni gonfiati dalla spinta gentrificante.

In questo senso è stato previsto l'Alloggio Sociale (ERS) che dovrebbe avere una funzione di ammortizzatore per questa fascia di mezzo, troppo povera per il mercato libero, ma al tempo stesso “ricca” per accedere alle case popolari. Se la pressione speculativa è troppo forte, anche le soluzioni calmierate faticano però a tenere il passo. Il rischio concreto è che le politiche abitative, nate per combattere l'esclusione, finiscano per agire come un catalizzatore che, pur migliorando il tessuto fisico della città, ne erode il tessuto sociale, spingendo fuori gli abitanti storici a favore di nuove dinamiche di ceto.

La grande sfida è riuscire a bilanciare il diritto all'abitare con la necessità di sviluppo urbano.

Capitolo 5: Esempi di buona urbanistica

Sommario: 5.1 Il “Modello Barcellona” del 1992. – 5.2 Vienna e il primato dell’*housing sociale*. – 5.3 Berlino e la pianificazione partecipata, il cittadino co-protagonista. – 5.4 Riqualificazione di Genova, con il contributo dell’Assessore Giorgio Guerello e del Capo di Gabinetto Carlo Isola, figure chiave dell’amministrazione Pericu (1997 – 2007).

5.1 Il “Modello Barcellona” del 1992

Barcellona deve gran parte del proprio successo ai giochi Olimpici del 1992 che hanno creato il nuovo skyline urbano della capitale catalana con strutture tutt’ora ancora al centro dello sviluppo quotidiano della città. Le Olimpiadi non sono state infatti solo un evento sportivo, ma un’occasione per ridisegnare una città che risentiva molto della dittatura franchista terminata solo nel 1975. L’eredità del franchismo era un modello di sviluppo urbano chiamato “porciolismo”, che prende il nome dal sindaco di Barcellona dal 1957 al 1973 Josep Maria Porcioles, caratterizzato da una totale assenza di pianificazione che segnava il trionfo della proprietà immobiliare libera da vincoli e obblighi di urbanizzazione. Questo favorì la creazione di enormi periferie senza il rispetto dei criteri minimi di sanità, insufficienti trasporti pubblici e in alcuni casi anche la mancanza di strade e illuminazione¹.

Questa era la situazione della città quando si è candidata ad ospitare la manifestazione nel 1981, soltanto pochi anni dopo le prime elezioni democratiche in Spagna², ma che, grazie a questo mega evento, non ha solo guadagnato nuovi spazi, ma ha completamente trasformato la città migliorando le infrastrutture e i trasporti. È un ottimo esempio di urbanizzazione virtuosa, che ha consentito, tra le altre cose, di restituire alla città il lungomare, prima area industriale quasi dismessa con la sola spiaggia di Barceloneta fruibile³. Questo dimostra come sia possibile utilizzare mega eventi, che accrescono la

¹ Cfr. LAIA, *La Barcelona de Porcioles, 1975*, in C. ADAGIO, *Il psoe e la gestione dei grandi eventi del 1992*, p. 75.

² A. BOTTI, *Cinquant’anni dalla morte di Franco*, La rivista il Mulino, 31 marzo 2025, URL: <https://share.google/QdAECOZVput7zSGbv>.

³ F. CAMPAGNONI, *Olimpiadi 1992: quando lo sport inventa una città*, 5 marzo 2025, URL: <https://share.google/I4WuVIWdsIxJ8QFpA>.

consapevolezza, l'immagine e l'economia di una località, per modificare e migliorare lo spazio pubblico⁴.

È un modello da studiare che inserisce ciascuna opera di rigenerazione valutandone possibili implicazioni future e ciò ha significato: commisurare gli interventi alle risorse territoriali già disponibili, verificare la compatibilità delle trasformazioni necessarie con alcuni specifici temi di progettazione della città e conciliare il coinvolgimento nella manifestazione di tutta la struttura urbana⁵. Barcellona entrò in questa ottica di ragionamento per necessità. La Spagna appena uscita dalla dittatura aveva infatti una situazione economica precaria e ogni utilizzo di denaro pubblico doveva essere ponderato. Questa situazione è stata descritta anche da Juan Carlos Montiel, direttore generale di *Barcelona Regional*, azienda pubblica creata dopo i giochi per dare continuità al progetto⁶ e che consente alla città di godere tutt'ora di opere edilizie che risalgono a circa trenta anni fa. Nulla fu costruito per poi essere smantellato al termine della manifestazione sportiva⁷, un esempio ne sono le tangenziali “*Ronda de Dalt (B-20)*”, situata nella parte superiore, e “*Ronda Litoral (B-10)*”, lungo la costa, che reggono tuttora la mobilità cittadina⁸.

Dopo aver vinto la gara per organizzare le Olimpiadi, Barcellona iniziò a ricevere risorse economiche straordinarie, destinate per il 60% a infrastrutture, 10% a costruzione e installazioni sportive, 12% agli alberghi e 15% abitazioni e uffici⁹. L'intervento venne suddiviso in quattro aree principali. La prima riguarda la montagna di *Montjuic* che versava in uno stato di totale abbandono dopo l'EXPO del 1929. La seconda riguardò la costruzione sulla costa del quartiere della *Vila Olimpica*. Questo intervento, come anticipato, restituì agli abitanti il lungo mare, prima luogo di vie ferroviarie e industrie in decadenza. In questo caso vi fu un importante ricorso ad imprese edili private che si occuparono della realizzazione degli alloggi, senza sovvenzioni pubbliche, ma con la condizione di poter rivendere i lotti ai cittadini. Altri lavori furono effettuati nel quartiere di *Vall d'Hebron* che fu convertito in un parco urbano con installazioni sportive di minor importanza, e nell'area *Diagonal-Pedralbes* dove si ampliarono marciapiedi e le aree pedonali¹⁰. Ognuno di questi luoghi è stato oggetto

⁴ Cfr. L. BOBBIO E C. GUALÀ, *Olimpiadi e grandi eventi. Verso Torino 2006*, in C. ADAGIO, *Il psoc e la gestione dei grandi eventi del 1992*, p.73.

⁵ Cfr. C. MACCHI CASSIA, *Il grande progetto urbano*, p.187.

⁶ *L'esempio di Barcellona*, Metropolitan.it, URL: <https://share.google/WuurVL784VGd1q4A8>.

⁷ S. SCALPELLI, *il villaggio di Porta Romana, l'Arena di Santa Giulia, la pista bob: che fine faranno i luoghi di Milano-Cortina alla fine dei giochi*, Il Riformista, 16 febbraio 2026, URL: <https://share.google/TbQM1vnxCgb9Df0s4>.

⁸ *Barcelona Activity Guide, Olympic Legacy: How 1992 Reinvented the City*, 13 dicembre 2025, URL: <https://share.google/TbzsKuMfwbv5BEH4l>.

⁹ Si veda C. ADAGIO, *Il psoc e la gestione dei grandi eventi del 1992*, p. 78.

¹⁰ A. SALVIATO, *l'esempio di Barcellona*, Metropolitan.it, URL: <https://share.google/WuurVL784VGd1q4A8>.

di un “*Pla Especial*” in attuazione al “*Pla General Metropolità*” (P.G.M.). Il P.G.M., nato come revisione al “*Pla Comarcà*” del 1953 viene approvato dall’amministrazione di Barcellona nel 1976 e costituisce lo sfondo di tutte le iniziative urbanistiche. Questo piano, nonostante alcune sue rigidità, è uno dei risultati più innovativi dell’urbanistica spagnola contemporanea che garantisce notevoli riserve di suolo per spazi pubblici e servizi¹¹. Questo strumento urbanistico è ancora in vigore, ma è in corso di realizzazione il nuovo “*Piano Director Urbanistico Metropolitano*” dovuto alla necessità di tener conto delle mutate esigenze della collettività. Originariamente si applicava al Comune di Barcellona e gli altri 26 comuni dell’allora area metropolitana che attualmente è invece composta da 36 comuni¹². Può essere paragonato al nostro P.R.G., ma con la grande differenza che si applica all’intera area metropolitana e non solo al Comune, rappresentando uno dei primi esempi di pianificazione europea su scala metropolitana. In particolare il piano di recupero del litorale urbano, “*Pla de Ordenació de la Costa del Levante*”, poneva come obiettivi: la creazione di una struttura urbana con prevalenti caratteri residenziali; il recupero della costa; la realizzazione di un sistema di connessione tra il nuovo settore urbano; quelli limitrofi e il mare; la costruzione di un villaggio residenziale olimpico e l’eliminazione di barriere esistenti come linee ferroviarie e tessuti industriali obsoleti¹³. Inoltre decine di architetti di ogni parte del mondo collaborarono ai Giochi andando a definire il paesaggio attuale di Barcellona. Vennero costruite la torre Collserola, di Norman Foster, a Vallvidrera e la torre sul Montjuic di Santiago Calatrava. Quest’ultima ha un design unico che può richiamare una torcia olimpica oppure un arco con una freccia. Le due torri sono tuttora simbolo della architettura moderna e della svolta verso le telecomunicazioni della città e che le sono valse la Medaglia d’oro per l’architettura: Prima volta in cui ad essere premiato non è un architetto ma una città¹⁴.

Se la realizzazione della *Vila Olimpica* ha riguardato aree dismesse e restituite alla comunità, un’importante operazione di rigenerazione è stata fatta nel quartiere storico di Raval. È un intervento successivo al 1992, ma è il risultato della spinta di rigenerazione dovuta alle Olimpiadi. Il Raval fa parte della *Ciutat Vella* e aveva visto una forte industrializzazione nel Settecento, diventando un quartiere compatto con un elevato tasso di

¹¹ Si veda C. MACCHI CASSIA, *op. cit.*, p.187.

¹² *Amendment to the PGM to regulate temporary rentals*, Info Barcellona, URL: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/modificacio-del-pgm-per-regular-els-lloguers-de-temporada-i-dhabitacions_1462248.html?utm_source=chatgpt.com.

¹³ Cfr. C. MACCHI CASSIA, *op. cit.*, p.192.

¹⁴ LL. MOIX, *La ciudad de los arquitectos*, Barcelona, Anagrama, 1994.

edificazione¹⁵. A partire dagli anni Venti la parte meridionale del quartiere venne denominata *Barrio Chino*, non per la presenza di popolazione di origine cinese ma perché l'atmosfera ricordava la *chinatown* delle grandi città¹⁶. Dopo un periodo prospero, animato da intellettuali e artisti, il quartiere subì pesanti bombardamenti durante la Guerra Civile a causa della sua posizione strategica a stretto contatto col porto. Nel dopoguerra, la mancanza di fondi e interventi lasciò gli edifici in rovina creando un'immagine di povertà e insicurezza che accompagnò il quartiere¹⁷. Crebbe la popolazione marginale, poveri, prostitute e delinquenti. A contribuire al disinvestimento dell'area è stata anche la normativa sugli *arrendaments*, che impose il congelamento dei canoni di locazione per tutti i contratti stipulati prima del 1964. Questo impediva ai proprietari di aumentare il canone d'affitto nonostante l'incremento della inflazione e di conseguenza venne interrotta qualsiasi attività di ristrutturazione. A scongiurare ulteriormente qualsiasi intervento privato si aggiunse anche la paura dell'esproprio¹⁸. Questa situazione di fatiscenza fu la molla per creare una alta rivalutazione nel momento in cui viene riattivato il mercato immobiliare. Questa è la teoria di Smith, descritta nel primo capitolo della "*rent gap theory*", ossia la differenza tra il valore attuale dell'immobile e la rendita potenziale futura.

Nel 1980 viene redatto l'"*Informe sociologico del Distrito V*" da cui emerge una profonda precarietà abitativa. Il 12% delle abitazioni non dispone di acqua corrente, più del 65% ha una superficie inferiore ai 60 metri quadrati e l'80% degli alloggi è in locazione¹⁹. Questo spinse un intervento pubblico sulla *Ciutat Vella* dove i primi interventi puntarono al miglioramento della qualità della vita dei residenti con la creazione di spazi pubblici, infrastrutture, servizi e abbattimento delle aree più degradate. Vennero adottati i *Planes Especiales de Reforma Interior* (PERI) che si inseriscono all'interno del Piano Generale Metropolitano. Hanno l'obiettivo di creare nuovi spazi pubblici, strutture educative, sportive, ricreative e la costruzione di edilizia popolare per tutelare i residenti colpiti dall'intervento urbanistico. Nel 1986 venne dichiarata *Area de Rehabilitacion Integrada*

¹⁵ Cfr. P. CABRERA, *Ciutat Vella de Barcelona. Memòria d'un procés urbà*, Barcelona, Ara Llibres, 2007, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 46.

¹⁶ Cfr. R. ALBERCH., *Els barris de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Enciclopedia Catalana, 1997.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Cfr. M. TATJER, J. COSTA, "*Grups Socials, agents urbans: estratègies i conflictes a Ciutat Vella de Barcelona*", 1991, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 50.

¹⁹ Cfr. MARTINEZ RIGOL S., "*Els nous espais públics en la reforma dels vells centres urbans. El Raval de Barcelona*", 2002, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 50.

(ARI) potendo così godere di importanti finanziamenti per il programma di riabilitazione. Il Raval è l'area della città vecchia con i maggiori interventi, tra cui la realizzazione della *Rambla del Raval* che ha visto la demolizione di cinque isolati, 1384 abitazioni e 293 locali commerciali²⁰, per la realizzazione di un grande viale alberato pedonale con bar, ristoranti e gallerie d'arte che contribuiscono alla multiculturalità del quartiere. Inoltre, ormai simbolo del *barrio* è la scultura del Gatto di Botero²¹. La realizzazione di tutti questi interventi richiesero però ingenti capitali e anche a Barcellona venne fatto ricorso all'urbanistica negoziata. Nel 1988 venne costituita *PROCIVESA – Promociò de Ciutat Vella*, una società mista a prevalente capitale pubblico che divenne protagonista del processo di rigenerazione. Operò sul mercato con le possibilità di un organismo pubblico, ma con i mezzi di una impresa privata, con il rischio di speculazione sulla zona²². Secondo i dati riportati da questa società, nel quartiere Raval, tra il 1988 e il 2002, sono stati riabilitati il 45,4% degli edifici²³, ma non senza dissidi tra gli abitanti del quartiere che hanno lamentato l'insorgere di fenomeni di gentrificazione attraverso l'attrazione di nuova popolazione e la trasformazione fisica dello spazio. Processo avallato direttamente dalla espulsione dei residenti attraverso l'esproprio, nonostante il Comune si sia fatto carico di queste fasce deboli con interventi di edilizia popolare, e indiretta dovuta all'aumento degli affitti e rincaro dei servizi²⁴.

Dal 2002 *PROCIVESA* è sostituita da *FOCIVESA – Foment de Ciutat Vella*, che ha poteri ancora più ampi.

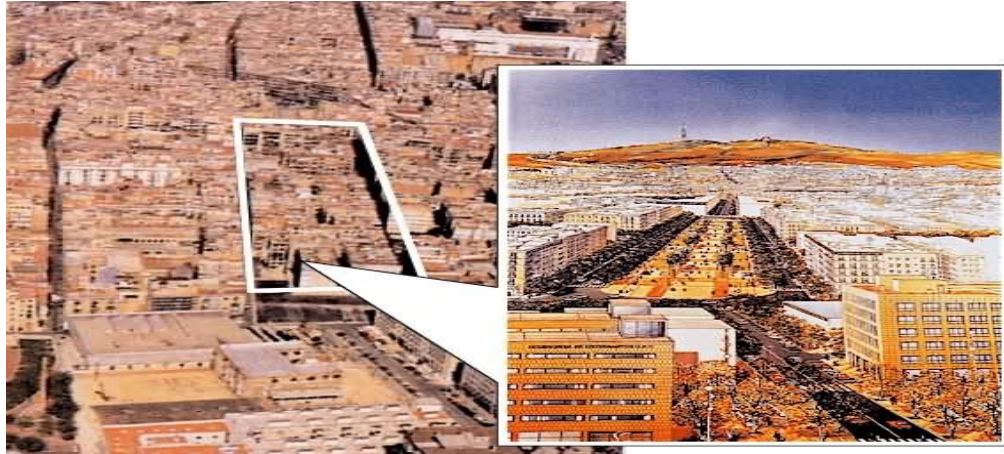
²⁰ Cfr. A. ORTIZ GUITAR, "Us i apropiació de la Via Julia i la Rambla del Raval de Barcelona des d'una perspectiva de genere", 2004, *Document d'Anàlisi Geogràfica*, N. 44, pp. 89-108.

²¹ *El Raval: le attrazioni da non perdere e dove dormire*, Barcellona.org, URL: <https://share.google/iiCzhICvtZGdxVXVI>.

²² Cfr. HEEREN VON S., *La remodelación de Ciutat Vella. Un análisis crítico del modelo Barcelona*, Barcelona, Veïns en Defensa de la Barcelona Vella, 2002, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 60.

²³ Cifr. MARTINEZ RIGOL S., *El retorn al centre de la ciutat. La reestructuració del Raval entre la renovació i la gentrificació*, 2000, Tesi di dottorato non pubblicata, Universitat de Barcelona, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 61.

²⁴ *Ibidem*.



(rigenerazione *Ciutat Vella* e realizzazione *Rambla del Raval*, foto di *Barcellona Field Studies Center*)

Questi interventi permisero a Barcellona di diventare una delle città europee col maggior numero di turisti. D'altronde ci fu anche un intervento importante nel settore ricettivo e così l'indotto del turismo che prima generava meno del 2% del PIL passò al 15%.

Dati dunque confortanti dovuti però anche alla gentrificazione e in particolare quella forma chiamata “*touristification*”. A Barcellona, che ha visto moltiplicarsi in maniera esponenziale le strutture ricettive e gli Airbnb, si sono spesso registrate manifestazioni dei residenti che protestavano contro l’“*overtourism*”²⁵, per molti dei vecchi abitanti i prezzi delle abitazioni sono infatti ormai divenuti insostenibili. Inoltre vi è anche in atto la progressiva sostituzione di botteghe storiche con catene di franchising legati all'abbigliamento e alla ristorazione, tutte dinamiche tipiche della gentrificazione²⁶.

Questo fenomeno è stato incentivato dal *Real Decreto-ley 2/1985*, noto come Decreto Boyer, che segnò una svolta liberale del mercato immobiliare spagnolo. Fu pensato per incentivare l'acquisto della casa prevedendo la fine della “*prórroga forzosa*”, per cui i nuovi contratti non vengono più prorogati come se fossero a tempo indeterminato, ma si dà la possibilità di concordare liberamente la durata del contratto e questo portò alla stipulazione di contratti molto brevi aumentando l'instabilità degli inquilini e un significativo aumento dei prezzi²⁷.

²⁵ *Barcellona torna in piazza: pistole ad acqua contro i turisti*, RaiNews, 15 giugno 2025, URL: <https://share.google/QKCf8bpw37VRbEfJi>.

²⁶ J. FURIO, *Barcellona e il diritto alla città*, 15 giugno 2018, UrbanisticaTre, URL: <https://share.google/29N5zq2QKgMOxM6iK>.

²⁷ M. STÜCKLIN *A brief history of rent controls in Spain*, SpanishPropertyInsight, 27 settembre 2024, URL: <https://share.google/OPLeYLUWUIHDMSsM4L>.

Oggi la situazione è cambiata con la *Ley Vivienda 12/2023* che offre una maggiore tutela all'inquilino attraverso l'introduzione nelle zone "tensionate", che risultano dunque con un forte squilibrio tra domanda ed offerte d'alloggi, di un tetto massimo sulla base dell'IRAV (*Indice de Referencia para la Actualización de Arrendamientos de Vivienda*) per l'aggiornamento dei canoni (in sostituzione con il precedente legato al tasso di inflazione) e introduzione dell'obbligo per il locatore di farsi carico delle spese di agenzia immobiliare e di stipulazione del contratto²⁸. Con questa novità il legislatore cerca di riequilibrare la libertà contrattuale proteggendo il diritto all'abitare. È uno strumento che tutela gli inquilini già presenti da un aumento sproporzionato del canone, ma senza incidere sul prezzo dei nuovi contratti. Inoltre una grossa tutela è data dalla Costituzione spagnola del 1978 tutela espressamente il diritto a un'abitazione decorosa e adeguata all'articolo 47²⁹. In una prospettiva comparata è certamente una tutela superiore alla Costituzione italiana dove questo diritto, come visto nel capitolo precedente, non trovi mai un esplicito riconoscimento.

Il "Modello Barcellona" sulla base dei progetti di rigenerazione di fine anni Ottanta e Novanta, ha proiettato la città verso il futuro permettendole di recuperare un enorme *gap* rispetto ad altre realtà europee. È un modello positivo nonostante il processo di gentrificazione che ha comunque visto un intervento pubblico sia con politiche di *housing sociale*, che con mirati interventi normativi.

I sottocapitoli successivi vedono la trattazione di altri casi virtuosi: Vienna con una massiccia presenza di *housing sociale* e intervento pubblico nel mercato immobiliare e Berlino esempio riuscito di pianificazione partecipata. Il riferimento a Genova porta attenzione al contesto italiano, con la valutazione di una città storica con diversi siti UNESCO nel centro storico, che ha visto diversi mega eventi come il G8 nel 2001 e processi di rigenerazione come quello che ha caratterizzato l'area del Porto Antico in occasione dell'Esposizione Internazionale di Genova nel 1992.

5.2 Vienna: il primato dell'housing sociale e il gender mainstreaming

Vienna rappresenta un modello per l'Europa di edilizia sociale, basato su un sistema di sovvenzioni municipali che bilancia sostenibilità economica e inclusione sociale. La città

²⁸ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *ley 12/2023*, 24 maggio 2023, URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>.

²⁹ Spagna – *Costituzione*, 27 dicembre 1978, Olympus, URL: <https://share.google/DG7tL8iRKCHV18GBP>.

possiede un vasto patrimonio immobiliare composto dai *Gemeindebau*, le “costruzioni della comunità”, costruite e gestite direttamente dal comune, e dalle unità abitative realizzate in edilizia convenzionata e gestite da enti privati limited-profit in regime di convenzione³⁰. Questa struttura organizzativa ha permesso di raddoppiare l’offerta abitativa dagli anni ’70 ad oggi, raggiungendo le 400.000 unità. Ogni anno si aggiungono circa 5.000 nuove residenze grazie ad un piano regolatore, aggiornato su base decennale e molto attento alle esigenze della società. Le nuove unità abitative vengono realizzate tenendo conto di quattro criteri: qualità architettonica (attenzione a design e spazi), ecologia (impatto ambientale), costi e sostenibilità sociale, ossia la capacità di creare una comunità integrate andando a contrastare il processo di ghettizzazione. Vienna oggi conta circa 2 milioni di abitanti e il 62% dei suoi abitanti vive in edilizia comunale o sovvenzionata³¹.

Il successo che viene riconosciuto alla capitale austriaca nel social housing parte da lontano ed è il risultato di una politica partita tra la fine del XIX secolo e l’inizio del XX, che però ha trovato la sua massima espressione nel periodo della “Vienna Rossa” 1918-1934, per poi riprendere al termine della Seconda Guerra Mondiale fino a giorni d’oggi³².

Quando si parla di “Vienna Rossa” si fa riferimento al periodo immediatamente successivo alla fine della Prima Guerra Mondiale, che ha visto la fine dell’Impero Asburgico e la nascita della Repubblica dell’Austria Tedesca. La guerra aveva lasciato circa 300.000 sfollati che avevano trovato sistemazione nelle periferie in baraccopoli sovraffollate e focolai di costanti epidemie. La risposta del Partito Socialdemocratico dei Lavoratori (SDAP), che vinse le elezioni nel 1919, fu un piano edilizio che portò alla costruzione di più di 60.000 unità abitative³³. La portata innovativa di questo intervento è dato anche dalla modernità e dalla sua lungimiranza nel prevedere la dotazione di scuole, servizi igienici e spazi commerciali. A partire dal 1923 si iniziò la costruzione dei *Gemeindebau*, “costruzione della comunità”, che caratterizzano ancora oggi il paesaggio urbano. Questi condomini non sono solo dei “superblocchi” di cemento con la funzione di dormitori, ma piccole “città” dotate di acqua corrente, biblioteche, finestre in ogni stanza, piscine, lavanderie, farmacie e ambulatori. Questi sono edifici ancora presenti e individuabili dalla dicitura presente sulla facciata: «*Wohnhausanlage der Gemeinde Wien errichtet in den Jahren 1925 bis 1927 aus*

³⁰ P. MANGANIELLO, *Il diritto alla casa*, 2 agosto 2023, in Qui Vienna il blog italiano su Vienna.

³¹ Si veda G. FREDIANI, *Vienna, 25 anni (+75) di politiche per la casa sociale*, il giornale dell’architettura, 10 dicembre 2020, URL: <https://share.google/Ii8l2Gytp73hJS1K>.

³² Cfr. W. FÖRSTER, *80 Years of Social Housing in Vienna*, 2013, in C. DENTI, *Social Housing: il modello viennese e il caso Das Stadtrehal*, Politecnico di Torino.

³³ Cfr., ALIC e JADRIC, *At Home in Vienna*, in M. JOEL CRISTOBAL, *Il genere nelle Politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna*, Università degli studi di Padova, p. 19.

den Mitteln der Wohnbausteuer» ossia il «Complesso residenziale della municipalità di Vienna costruito negli anni 1925-1927 con fondi dell'imposta sulle abitazioni»³⁴.

Nel periodo della “Vienna Rossa” vennero realizzati 61.175 appartamenti in condomini diventati ormai iconici come il *Karl Marx-Hof* e il *Washington-Hof*.³⁵ Il Karl Marx-Hof, inaugurato nel 1933, conta tuttora 1382 appartamenti su una superficie di 1.1 chilometri rendendola la facciata della casa popolare più lunga al mondo³⁶.



(Karl-Marx-Hof, Vienna. Foto di C. Stadler/Bwag, in Wikipedia Commons)

Questo fu uno dei primi grandi esempi di edilizia sovvenzionata possibile attraverso finanziamenti ottenuti grazie all'imposizione tributaria. Il 40% dei fondi arrivava da un'imposta sulle abitazioni di lusso che colpiva solo lo 0,5% degli immobili più prestigiosi, inoltre furono tassati i simboli della ricchezza come cavalli, champagne, suite d'albergo e personale domestico. Venne introdotta anche un'imposta progressiva sulle nuove costruzioni private³⁷. Spesso queste tasse erano accettate di buon grado dall'alta società che vedevano un riconoscimento da parte della comunità nei loro confronti.

Questo periodo virtuoso venne interrotto dall'annessione dell'Austria alla Germania a seguito del plebiscito del 1938 e dalla Seconda Guerra Mondiale. Al termine del secondo

³⁴ Cfr. C. DENTI, *op.cit.*, pp. 60-61.

³⁵ Cfr. POROTTO, *Pietre che parlano. Gli Höfe della Vienna socialista*, pp. 55-56.

³⁶ Si veda F. FORADINI, *La Vienna Rossa, cent'anni dopo*, 30 luglio 2019, *Il giornale dell'Architettura*.

³⁷ *Il Social Housing come risposta all'emergenza abitativa*, Edilportale, 30 gennaio 2025, URL: <https://share.google/20exjQLUXpjYCR4x2>.

conflitto mondiale il 28% delle abitazioni viennesi era completamente distrutto, facendo ripiombare la nazione in una profonda crisi abitativa. La ricostruzione venne portata avanti a grandissimo ritmo e già nel 1958 ci fu la disponibilità di 100.000 nuovi alloggi, ma tanta e sicuramente apprezzabile rapidità è andata a discapito della varietà architettonica³⁸. La celerità dell'intervento però ha portato ad una monotonia stilistica a cui si è cercato di ovviare negli anni '70 con la riqualificazione di circa 170.000 appartamenti. Nel 1984 il governo ha introdotto il *WF* o *Wohnfonds* (Fondo per la casa), che ancora oggi coordina l'acquisto dei suoli e che dal 1995 promuove i *BTW* o *Bauträgerwettbewe*. Si tratta di bandi per la progettazione che garantiscono il contenimento dei costi e l'aumento della qualità progettuale grazie al coinvolgimento di diversi sviluppatori e a rigidi controlli di garanzia³⁹.

Il piano di sviluppo urbano nel 1994 ha introdotto il *gender mainstreaming*, ormai divenuto pilastro fondamentale dell'evoluzione viennese che punta a un modello di pianificazione equa per le donne⁴⁰. Questo è risultato è stato raggiunto anche grazie all'impulso di due urbaniste del Dipartimento di Vienna, Eva Kail e Jutta Kleedorfer che nel 1991 organizzarono un'esposizione dal titolo: «*Di Chi è la città? La vita quotidiana delle donne in città*». Attraverso una mostra fotografica riuscirono a denunciare un modello di sviluppo della città incentrato sull'uomo maschio medio, che si sposta in automobile rendendo le strade luoghi di passaggio e non spazi d'uso⁴¹. Questo si rinviene nelle parole della stessa urbanista Kail: «*L'urbanistica non è neutra. Quando sono state fissate le regole della mobilità, (...), a prendere le decisioni erano uomini della classe media, tutti automobilisti*»⁴². Il traffico d'auto costringeva le donne a camminare su bordi della strada, spesso impraticabili, con conseguente ritiro delle donne dagli spazi pubblici. I marciapiedi erano spesso realizzati non tenendo conto del possibile passaggio con una carrozzina o con un bambino per mano. Nel 1992 fu istituito il *Frauenbüro* (Ufficio per le Donne) con il compito di affrontare questioni di pianificazione urbana di genere e nel 1998 fu istituita un'unità di pianificazione specializzata alle esigenze di vita quotidiana delle donne⁴³. I progetti divennero realtà con la realizzazione del complesso abitativo *Frauen-Werk-Stadt I* (Città delle donne I) tra il 1995-1997 a otto chilometri dal centro di Vienna. Nella fase di

³⁸ Cfr. C. DENTI, *op. cit.*, pp. 70-71.

³⁹ Cfr. G. FREDIANI, *op. cit.*, 10 dicembre 2020, URL: <https://share.google/Ii8l2Gyttp73hJS1K>.

⁴⁰ Cfr. M. JOEL CRISTOBAL, *Il genere nelle politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna*, Università degli studi di Padova.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Cfr. LEON, *La città delle donne*, in M. JOEL CRISTOBAL, *Il genere nelle politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna*, Università degli studi di Padova.

⁴³ Cfr. SANCHEZ DE MADARIAGA e MARION ROBERTS, *Fair shared cities: the impact of gender planing in Europe*, p. 194.

progettazione si è tenuto conto delle esigenze delle donne e il complesso è stato realizzato esclusivamente da architetto donne. Il quartiere comprende circa 350 appartamenti dotati di ogni servizio: asili nido, spazi commerciali, una stazione di polizia, un ambulatorio medico, ma anche lavanderie, necessarie per impedire la diffusione di malattie, spazi per biciclette, centri d'incontro e sale polivalenti. Non è trascurato l'aspetto della sicurezza anche attraverso l'illuminazione che garantisce di poter vedere ciò che succede in strada, mitigando la paura nel girare da soli. La ricercatrice Barbara Laa sottolinea come questo modo di vedere l'urbanistica non fa scomparire il rischio di aggressione ma rende certamente più piacevole la percezione dello spazio⁴⁴. Sulla spinta del successo di questo quartiere, grazie a un social housing che include anche le questioni di genere nella pianificazione urbanistica per una città sempre più inclusiva, sono stati portati avanti ulteriori progetti con le stesse peculiarità.

Dal 1995 al 2020 sono stati realizzati circa 120.000 nuove abitazioni sovvenzionate e negli ultimi decenni Vienna ha sempre più delegato la costruzione a società no-profit mantenendo però un rigido controllo sugli standard progettuali. L'accessibilità rimane ampia e dal 2005 è data la possibilità di accedervi anche a persone di nazionalità non austriaca residenti nel paese da almeno 2 anni⁴⁵. L'assegnazione delle case si basa su una graduatoria che dipende dal reddito del nucleo familiare, 57.600€ per singole persone o 85.830€ per coppie⁴⁶. Sono parametri alti che rendono così possibile l'accesso anche alla classe media, inoltre chi vive già in un alloggio sociale può rimanere anche se dovesse superare i limiti reddituali stabiliti, andando così a valorizzare lo spirito di appartenenza⁴⁷. Al momento della domanda si può esprimere preferenza per una specifica residenza o un determinato quartiere e i tempi d'attesa variano tra 3 mesi e i 12 mesi⁴⁸. Questa forte presenza del soggetto pubblico nel mercato immobiliare ha permesso al sistema di reggere alla crisi del 2008, dimostrandosi un grande esempio virtuoso di politiche di urbanizzazione. I prezzi degli affitti nel libero mercato si dimostrano contenuti rispetto ad altre capitali europee, circa 600 euro per 70 metri quadrati di appartamento, un costo sostenibile anche grazie al reddito medio che si posiziona tra i più elevati d'Europa⁴⁹.

⁴⁴ Cfr. P. LEON, *op.cit.*, p. 58.

⁴⁵ *Il Social Housing come risposta all'emergenza abitativa*, Edilportale, 30 gennaio 2025, URL: <https://share.google/20exjQLUXpjYCR4x2>.

⁴⁶ Wohnberatung Wien, centro consulenza della città di Vienna che offre assistenza per ricerca alloggi sovvenzionata, URL: <https://share.google/TZU9qgYwuXIMHXcpO>.

⁴⁷ *Vienna: Beautiful, Quality Social Housing*, Reteters Rising, 12 marzo 2024, URL: <https://share.google/CgByd9u5RFPkGpHQ9>.

⁴⁸ *Il Social Housing come risposta all'emergenza abitativa*, Edilportale, 30 gennaio 2025, URL: <https://share.google/20exjQLUXpjYCR4x2>.

⁴⁹ *Ibidem*.

5.3 Berlino, il cittadino co-protagonista

Dopo aver visto l'esperienza viennese di housing sociale il caso di studio della città di Berlino introduce il cittadino come co-protagonista nella pianificazione e gestione dell'area urbana. In questo caso il processo di ricostruzione della città, gravemente danneggiata dalla Seconda Guerra Mondiale, fu particolarmente complicato. Quasi il 70% della città era stato raso al suolo, inoltre la mancanza di un forte potere centrale rese la ripresa particolarmente complessa. Berlino fu divisa in quattro diversi settori amministrati da: Unione Sovietica (la zona est della città), Stati Uniti, Regno Unito e Francia. La ricostruzione seguì un ritmo diverso nelle diverse zone della città che furono definitivamente separate dall'edificazione del Muro nel 1961. Berlino Est seguì un modello sovietico, con costruzione di prefabbricati con design minimale, l'interesse principale era infatti rivolto alla industrializzazione della zona, mentre la Berlino Ovest, grazie agli aiuti occidentali, seguì un modello capitalistico con sviluppo urbano caratterizzato da pluralismo architettonico. Inoltre la capitale della Germania venne spostata da Berlino a Bonn facendo perdere centralità alla regione.

La ricostruzione della città si realizza in tre periodi. Un primo dal 1949 al 1961, un secondo che inizia dall'edificazione del Muro fino alla sua caduta nel 1989 e la fase contemporanea, avviata dopo la riunificazione della Germania e tuttora in corso⁵⁰. È in quest'ultima fase che si inserisce la pianificazione partecipata con il coinvolgimento attivo dei cittadini nella trasformazione della città. Sulla spinta delle proteste alla capitalizzazione dei quartieri, il Senato di Berlino definì le linee guida per rendere il processo decisionale trasparente e attivo. Uno dei casi più studiati è la vicenda dell'ex aeroporto di Tempelhof. Lo scalo fu costruito negli anni Venti nel quartiere di Tempelhof-Schöneberg. Durante il periodo nazionalsocialista fu utilizzato anche come campo di concentramento, riprendendo la sua funzione aerea in modo regolare solo al termine del conflitto mondiale fino al 2008. La sua chiusura è rientrata in un piano di sviluppo della città con la costruzione del nuovo aeroporto BER Berlino Brandeburgo. Nonostante sia ormai un ex aeroporto, è un particolare valore simbolico a legarlo alla città. Nel periodo di blocco di Berlino Ovest da parte dell'URSS, tra giugno 1948 e maggio 1949, permise alla città di sopravvivere garantendo l'accesso di beni di prima necessità⁵¹. Questo legame ha dato origine ad una forte

⁵⁰ Cfr. G. PASTA, *Globalizzazione e rinnovamento urbano. Il caso di greentrification a Berlino*, in E. SCARPANTI, *Mantua Humanistic Studies*, Volume VI, Universitas Studiorum S.r.l.

⁵¹ Cfr. COPLEY C., *Curating Tempelhof: negotiating the multiple histories of Berlin's "symbol of freedom"*, *Urban History*, pp. 1-20, 2016.

movimentazione al momento della sua chiusura da parte dei berlinesi volto ad una conquista del suo spazio contrastando possibili progetti di valorizzazione immobiliare data la sua estrema centralità. Questi si scontrano con il progetto del Senato di rendita urbana per l'area. L'urbanizzazione proposta è volta a rispondere alla mancanza di alloggi prevedendo la costruzione di 4.700 appartamenti, spazi commerciali ed una biblioteca⁵². La proposta è chiaramente in contrasto con i residenti che si muovono per proporre un progetto di legge che inibisca ogni forma di costruzione sul terreno, raccogliendo le firme necessarie per un referendum cittadino. Il risultato del referendum indetto il 24 maggio 2014 fu inequivocabile, i cittadini dei dodici distretti di Berlino votarono per il 65% a favore del mantenimento dell'area come spazio aperto impedendo qualsiasi nuova costruzione su di esso⁵³. Questa è stata un'importante decisione ecologica e sociale. Il Tempelhof ora è diventato il più importante orto autogestito in una città che vanta sette parchi cittadini di fama internazionale e centinaia di giardini urbani.



(foto orto urbano *Tempelhofer Feld*, Berlino, foto di Scharfsinn in Dreamstime)

Questi tipi di iniziative vengono definite “pratiche di *bottom-up*” e sono caratterizzate da un alto grado di flessibilità e adattabilità agli spazi coinvolti. Sono progetti spontanei nati dal lavoro di gruppi di cittadini o associazioni di quartiere e costituiscono una risposta dei

⁵² Cfr. GUALINI E., *Dis-articulating / re-articulating the urban order: “innovative” governance as hegemonic practice. The institutional re-appropriation of “reclaimed places” in Berlin*, in C. PACCHI, *Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino*, Politecnico di Milano.

⁵³ Per un approfondimento di veda C. PACCHI, *Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino*, Politecnico di Milano.

cittadini a problematiche urbane e sociali di varia natura⁵⁴. Alla base di queste iniziative vi è la volontà di riqualificare un'area che presenta problematiche di degrado. È un segno di protesta forte contro le istituzioni e si manifesta attraverso modalità informali di utilizzo dello spazio urbano a partire dalla occupazione. Questo produce spazi aperti, totalmente realizzati dalle comunità di quartiere. La sua efficacia è dovuta al fatto che questi progetti non sono isolati, ma si inseriscono in una rete consolidata di associazioni che collaborano, coinvolgendo attivamente la popolazione e avviando un dialogo con le istituzioni.

Un altro caso di studio è il giardino botanico collettivo Prinzessinnengarten situato nel quartiere di Moritzplatz. Questo è tra i principali spazi autogestiti della capitale ed è un progetto iniziato come protesta alla mancanza di spazi pubblici di qualità nel quartiere. Il progetto è iniziato con l'occupazione abusiva dell'area, messa in regola dopo pochi mesi trovando un accordo con l'amministrazione⁵⁵. Tutti gli elementi di cui è composto questo spazio cittadino sono stati acquistati con le risorse dei volontari. La proprietà dell'area è pubblica, gestita con un contratto di leasing di spazio pubblico in affitto ad associazioni senza fini di lucro. La durata iniziale del contratto era annuale, cosa che metteva ciclicamente in bilico le sorti dell'orto pubblico.

Non sono mancati i tentativi della amministrazione di cedere l'area per renderla edificabile, ma immediata è stata la presa di posizione dei cittadini berlinesi, legati ai luoghi che sono il simbolo della rinascita della città. È proprio all'*engagement* civico che si deve il successo di queste strategie che si oppongono alle trasformazioni urbanistiche⁵⁶.

Questi due casi di studio sono stati un impulso per il Senato di Berlino a disciplinare la partecipazione attiva attraverso una riforma amministrativa della città. Nel 2019 sono state prodotte le "Linee guida per la partecipazione delle cittadine e dei cittadini allo sviluppo territoriale urbano" in cui si evidenzia il ruolo co-protagonista dei residenti nella pianificazione urbana. L'obiettivo è favorire lo sviluppo della città stabilendo degli standard per tutte le forme di partecipazione non regolate dalla legge, garantendo che i cittadini e l'amministrazione concordino soluzioni a beneficio comune stabilendo principi per rendere la partecipazione effettiva, trasparente e organizzata⁵⁷. Queste linee guida si basano sul presupposto che lo sviluppo urbano non può essere deciso solo da istituzioni ed esperti senza

⁵⁴ Cfr. M. PORCELLUZZI, *Berlin, Architettura e collettività. Progetti bottom-up dentro e contro le dinamiche della città neoliberista*, p. 88, Politecnico di Milano, 2018-2019.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Amministrazione del Senato per lo sviluppo urbano, l'edilizia e l'abitare, *Linee guida per la partecipazione delle cittadine e dei cittadini allo sviluppo territoriale urbano*, Sintesi, Berlino 2021, p.1.

URL: <https://share.google/ARI2Y3P678Ly3ZyIN>.

il coinvolgimento attivo dei residenti e costituiscono un autovincolo per l'amministrazione, che una volta pubblicate è tenuta a rispettarle, creando una aspettativa legittima dei cittadini. Servono a rendere trasparenti i processi decisionali, consentire di esprimere idee e interessi, favorire soluzioni condivise tra amministrazione, politica, economia e popolazione. Per coinvolgere il maggior numero possibile di partecipanti è necessario tenere conto della diversità culturale della popolazione, coinvolgere bambini e giovani, garantire l'accessibilità a persone con disabilità e utilizzare un linguaggio chiaro e comprensibile⁵⁸.

Per evitare che i residenti scoprano i progetti solo a ridosso dei lavori si prevede la pubblicazione e l'aggiornamento costante di un "elenco dei progetti". La trasparenza è fondamentale e consente ai cittadini di informarsi adeguatamente e per tempo prima di poter formulare le proprie considerazioni. È consentito che la partecipazione possa essere attivata direttamente su richiesta dei cittadini stessi e uno dei punti principali è l'obbligo di risposta da parte dell'amministrazione. Questo garantisce che ogni opinione venga presa in considerazione, producendo un documento dove viene spiegato quali proposte sono state accolte e quali rigettate, motivando le proprie decisioni. Vengono previsti dei "punti di contatto" all'interno dei quartieri affinché ogni cittadino possa sapere dove è possibile partecipare e come farlo. Questi hanno orari di apertura fissi e comodi per i cittadini⁵⁹.

A Berlino è dunque stato realizzato un modello di governance in cui i residenti sono direttamente coinvolti. Questo, oltre a consentire una visione di urbanistica vicina al cittadino, contrasta anche i fenomeni di gentrificazione, in particolare nella sua variante di *touristification*.

5.4 Riqualificazione di Genova, con il contributo dell'Assessore Giorgio Guerello e del Capo di Gabinetto Carlo Isola, figure chiave dell'amministrazione Pericu (1997 – 2007).

La ricerca viene conclusa con un *focus* sulla rigenerazione del Centro Storico di Genova, per dimostrare come gli interventi di rigenerazione, nonostante il rischio di un possibile *displacement* dei residenti originari, nelle zone degradate siano necessari per contrastare microcriminalità, desertificazione e degrado sociale. La trasformazione urbana del Centro

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ivi*, pp. 2-3.

Storico genovese è volta a rafforzare la rete sociale, culturale e commerciale della zona, in un contesto che ha risentito molto della mancanza di investimenti e ristrutturazioni che hanno dato luogo a un lento declino a partire dal secondo dopoguerra. I residenti del luogo sono per lo più anziani genovesi con scarse risorse economiche, immigrati e marginali in cerca di sopravvivenza con la conseguenza di un totale abbandono degli edifici ormai fatiscenti. Inoltre, la caratteristica morfologica dei “caruggi”, con piccoli vicoli poco illuminati, si presta a fenomeni di criminalità contribuendo alla trasformazione del quartiere in un ghetto inaccessibile nelle ore notturne⁶⁰.

Questo caso studio viene analizzato anche con l’ausilio di interlocutori qualificati che hanno gestito in prima persona la trasformazione; seguirà il risultato dell’incontro con l’Assessore Giorgio Guerello e con il Capo di Gabinetto Carlo Isola, membri dell’amministrazione Pericu, sindaco negli anni in cui Genova ha ospitato il G8 ed è stata nominata Capitale Europea della Cultura per il 2004, eventi che contribuirono fortemente alla riqualificazione con particolare attenzione a palazzi storici come i Palazzi dei Rolli, costruiti tra il Cinquecento e Settecento, simbolo della grandezza di Genova.

Gli interventi nella città per Genova 2004, attraverso una cooperazione tra pubblico e privato, sono solo alcuni degli ultimi che hanno interessato il processo di riqualificazione del Centro Storico a partire da fine anni ’80. Forte è stato l’interesse anche di associazioni e cooperative, tra cui il Ce.Sto, che ancora oggi offre spazi sicuri, attività educative e sostegno alle famiglie portando a termine importanti progetti come la rigenerazione dei Giardini Luzzati, luogo oggi di inclusione, ritrovo e comunità⁶¹.

La città ha saputo sfruttare i grandi eventi degli ultimi trent’anni per ottenere fondi pubblici, privati, ma anche europei per la ripresa dell’area, tra cui le “Colombiadi” del 1992 per celebrare il cinquecentenario della scoperta dell’America, il G8 del 2001 e la nomina di Genova Capitale Europea della Cultura nel 2004. Per poter ospitare questi eventi è stata necessaria una forte riqualificazione del Centro Storico, restituendogli l’affaccio sul mare nella zona del Porto Antico, prima polo esclusivamente commerciale e successivamente zona in disuso delimitata da cancelli che l’avevano così resa inaccessibile ai cittadini⁶².

Il 1992 è stato l’anno dell’Expo che ha previsto specificatamente la riqualificazione del Porto Antico. L’attività è stata resa possibile da un Protocollo d’Intesa tra Regione, Comune

⁶⁰ Cfr. A. GAZZOLA, *La percezione sociale del centro storico*, 2001, in COSTANZI C., GAZZOLA A., *A casa propria: condizioni abitative degli anziani nel centro storico genovese*, Milano.

⁶¹ Il Ce.Sto Genova, Cooperativa Sociale, URL: <https://share.google/CslbnZD294r8AwIj>.

⁶² Storia della Marina del Porto Antico, *Giornale della Vela*, 15 agosto 2025.

e il Consorzio Autonomo del Porto che ne ha stabilito la dismissione e la trasformazione⁶³. I lavori sono iniziati nel 1987 attraverso una variante al Piano regolatore portuale che ha deciso l'abbattimento delle barriere doganali per garantirne un libero accesso ai cittadini, inoltre vengono trasformati i moli in area urbana con ristoranti, bar e musei. Il progetto è stato realizzato dall'architetto Renzo Piano con l'obiettivo non di realizzare una mostra temporanea, ma di dotare la città di infrastrutture che sostenessero lo sviluppo economico e sociale della città, strada seguita anche dalla amministrazione di Barcellona per i giochi Olimpici dello stesso anno.

L'esposizione internazionale con il tema "Cristoforo Colombo: la nave e il mare" ha permesso la riqualificazione dei Magazzini del Cotone, sede dell'esposizione⁶⁴, la realizzazione dell'Acquario, che oggi è la maggior attrazione turistica della città⁶⁵, e del Bigo, ascensore panoramico la cui forma ricorda la struttura delle gru usate per il carico e lo scarico delle merci dalle navi⁶⁶. Inoltre la costruzione in zona Darsena della facoltà di Economia, in funzione dal 1995, ed il conseguente utilizzo della zona da parte degli studenti ha incentivato molto gli investimenti commerciali.

La riqualificazione dell'area è stata ultimata in occasione del G8 nel 2001, si stima che le risorse impiegate siano state pari a 200 milioni di euro. Sono stati effettuati molteplici interventi di restauro di numerosi edifici dall'elevato valore artistico come Palazzo Tursi ed è stata messa realizzata la pedonalizzazione di Via San Vincenzo. È stata anche recuperata Ripa Maris (meglio conosciuta come Sottoripa), porticato che si estende per quasi un chilometro e congiunge il Centro Storico al Porto Antico⁶⁷.

Questi interventi sono stati portati avanti dal Comune, senza ricorrere alla creazione di una società *ad hoc*, come è invece avvenuto nel 2004 in occasione di Genova Capitale Europea della Cultura, che mirava al recupero e alla riorganizzazione del patrimonio architettonico e del sistema museale cittadino. Non si tratta di grandi operazioni strutturali come in occasioni delle "Colombiadi", ma di numerosi interventi per promuovere il

⁶³ Cfr. F. ALCOZER, *La rigenerazione urbana a Genova dopo le risorse delle partecipazioni statali*, Archivio di studi urbani e regionali, 2001, N. 70, pp. 19-30.

⁶⁴ Cfr. R. GANGALE, *Il concetto di "Centro Storico" e le sue trasformazioni nella Genova del Novecento; Città e Porto nelle Politiche per il Centro Storico*, Politecnico di Torino, p. 108.

⁶⁵ Ministero della Cultura, *Acquario di Genova*.

⁶⁶ *Storia del Bigo, il "secondo" simbolo di Genova dopo la lanterna*, Genova Today, 19 dicembre 2019, URL: <https://share.google/YQRFHDx4BTAPRiRIZ>.

⁶⁷ Si veda *Genova la riqualificazione dell'antico porto*, Portus, 20 maggio 2019, URL: <https://share.google/ylovgGPrmfUiKNedD>.

risanamento locale⁶⁸. Quest'ultimo grande evento cittadino ha anche permesso di ultimare l'imponente attività di riqualificazione dell'area con il restauro dei Palazzi dei Rolli, inseriti dal 2006 nel Patrimonio Mondiale dell'Umanità dell'Unesco⁶⁹, e alla riqualificazione delle strade dove sorgono questi palazzi, in particolare il percorso tra le vie Balbi, Cairoli e Garibaldi. A "Genova 2004" si deve anche la realizzazione del Museo Galata del Mare e della Navigazione, il più grande museo marittimo del Mediterraneo composto da 31 sale distribuite su cinque livelli e realizzato con i fondi del progetto dell'Unione Europea Urban II⁷⁰.

Più recentemente l'obiettivo di risanamento di una zona che resta a forte rischio di degrado e criminalità è portato avanti attraverso cooperative radicate sul territorio che hanno una maggiore attenzione ai residenti tradizionali. Il Piano Caruggi (novembre 2020) ha portato alla nascita del Progetto di Comunità nel 2021 che si incentra sul ruolo dei "Presidi Sociali" per offrire supporto a persone in situazioni di marginalità sociale. Inoltre attraverso la presenza di operatori qualificati migliora la sicurezza del territorio e la vita dei residenti individuando in anticipo situazioni di disagio prima che degenerino in conflitti o situazioni di emergenza⁷¹.

È in questo contesto che si inserisce il mio incontro in data martedì 17 marzo 2026 con l'Assessore comunale avv. Giorgio Guerello e del dott. Carlo Isola, figure chiave dell'amministrazione Giuseppe Pericu, sindaco di Genova dal 1997 al 2007 che si occuparono del G8 nel 2001 e Genova 2004 Capitale Europea della Cultura e quindi direttamente coinvolti nella gestione dei processi di riqualificazione. Il colloquio, anche attraverso il racconto di aneddoti inediti, ha permesso una visione ravvicinata dei processi decisionali all'interno di una giunta comunale quando deve affrontare grandi eventi e le relative risoluzioni alle problematiche⁷².

⁶⁸ Cfr. A. BUTI, *Il Quartiere del Ghetto di Genova. Studi e proposte per il recupero dell'esistente*, Nardini Editori, Firenze, 2006, p.73 in R. GANGALE, *Il concetto di "Centro Storico" e le sue trasformazioni nella Genova del Novecento; Città e Porto nelle Politiche per il Centro Storico*, Politecnico di Torino, p. 109.

⁶⁹ *Palazzi dei Rolli, Patrimonio Unesco*, Visitgenoa.

⁷⁰ Galata Museo del Mare, URL: <https://share.google/qES2HSc1fQhMRt8RT>; F. GASTALDI, *Rigenerazione e promozione urbana a Genova: dal 'Piano della Città' a Genova città europea della cultura 2004*, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 118.

⁷¹ Comune di Genova, *Sociale, nuova attivazione notturna del presidio di vico della Croce Bianca*, 7 aprile 2025, URL: <https://share.google/p3ntrKeMB9YJYrWEL>.

⁷² *Intervista all'avv. Giorgio Guerello, Assessore allo Sport del Comune di Genova, e al dott. Carlo Isola, nelle funzioni di capo di gabinetto e direttore ai lavori pubblici del Comune di Genova*, rilasciata all'Autore in data martedì 17 marzo 2026. Il contenuto che segue è una sintesi della registrazione audio del colloquio, conservata presso l'Autore.

Gli intervistati tengono a sottolineare che, durante la loro amministrazione, l'evento fondamentale per la riqualificazione di Genova nei primi anni 2000 è stato il G8. Il progetto fu realizzato dallo studio di Renzo Piano con una riqualificazione complessiva della zona del Porto Antico che dal Centro Storico consentiva l'accesso diretto al mare. Aree che fino a quel momento erano considerate separate. Prima delle Colombiadi (1992), che hanno previsto la rimozione fisica delle barriere del Porto Antico, era come se, ritenendo simbolicamente le due aree entità staccate, ci fossero due sindaci, quello della città e quello del porto (il Presidente della Autorità Portuale).

L'idea dell'Assessore all'urbanistica del tempo Gabrielli fu proprio di coordinare la nuova conformazione del Porto Antico, che risultava dal progetto di Renzo Piano, con la progettualità del Centro Storico nella parte immediatamente a monte che riguardava Sottoripa, Caricamento e piazza De Ferrari. Interventi non strutturali ma di recupero dell'esistente, attraverso un'attività di riqualificazione e manutenzione che consentisse di svolgere i lavori senza ricorrere a varianti del Piano Urbanistico, ma basandosi esclusivamente sul PUC precedentemente approvato. Questo fu possibile perché non erano previste variazioni di destinazione d'uso di parti della città, nulla che stravolgesse le finalità urbanistiche originarie, nessun intervento di demolizione e ricostruzione ma solo recupero dell'esistente. Secondo quanto riferito dall'Assessore il successo delle opere si deve a una giunta coesa che garantiva la risoluzione sul momento delle situazioni che davano problemi in fase di esecuzione dei lavori attraverso il ricorso alla variante in corso d'opera. Quest'ultima consente infatti di modificare i contratti d'appalto pubblico senza effettuare una nuova procedura di affidamento per realizzare quelle modifiche che, in corso di esecuzione dell'appalto per circostanze imprevedibili, si sono rese necessarie a condizione che non venga mutata la natura dell'accordo⁷³.

Il dott. Carlo Isola ha fornito una stima di circa 95 progetti di opere pubbliche che, come tali, non hanno seguito l'*iter* ordinario del permesso di costruire. Si trattava di progetti condivisi tra il Comune e il provveditorato alle opere pubbliche (Stato) che poi venivano messi a gara. Per garantire la celerità delle procedure si faceva ricorso alla Conferenza di Servizi, strumento di semplificazione amministrativa (artt.14-15 L.241/1990) che consente di esaminare contestualmente vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento

⁷³ In caso di interesse al funzionamento della variante in corso d'opera si veda *variante in corso d'opera lavori pubblici*, BibLus, 10 giugno 2025, URL: <https://share.google/WFMeRaBabcjp9iZUw>, si tenga a mente che questa è la disciplina vigente contenuta nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici, mentre all'epoca si utilizzava la Legge Merloni, n. 109 del 1994.

complesso, garantendo il rilascio di autorizzazioni, atti d'assenso e pareri accelerando i tempi decisionali⁷⁴.

Sostanzialmente il Comune operava all'interno con la Conferenza di Servizi e all'esterno c'era un comitato presieduto dal Prefetto che, come rappresentante del Ministro dell'Interno, aveva una responsabilità sulla corretta gestione dei fondi e che ogni settimana convocava un incontro con tutte le istituzioni competenti. È importante sottolineare come per la realizzazione delle opere necessarie alla città per ospitare il G8 non sia stata realizzata nessuna società *ad hoc*, ma come affermano orgogliosamente l'Assessore Guerello e il dott. Isola «i nostri uffici hanno fatto tutto ed è una cosa straordinaria»⁷⁵. Gli interventi sono stati oggetto di un programma, che una volta approvato da un comitato ristretto presieduto dal Prefetto, ha permesso di far partire immediatamente i lavori.

Di questi lavori il Comune se ne è occupato direttamente in modo tale che potessero terminare in tempo utile ed essere fatti correttamente, con lo stesso sindaco Pericu in persona a monitorare l'andamento dei cantieri. L'unica eccezione è stato un accordo scritto tra Comune e Provveditorato che, secondo quanto riferito dall'Assessore, venne rinforzato all'epoca dal lavoro di ingegneri chiamati apposta per l'occasione, per cui il Provveditorato si prendeva in gestione alcuni cantieri, non occupandosi mai delle gare, era pertanto solo un fatto «attuativo di organizzazione e gestione dei cantieri»⁷⁶.

Proseguendo l'analisi è stata posta attenzione alla reazione degli abitanti e soprattutto dei commercianti. È subito emerso l'iniziale malumore che la giunta ha dovuto affrontare. Questo dipendeva dal timore di una possibile perdita di clientela e il conseguente calo degli incassi. Timori scongiurati dalla attività politica che aveva rasserenato aprendo anche spazi al rilancio delle loro attività e alla rivalutazione dei loro beni immobili, garantendo il lancio della città nel settore turistico.

Tra gli interventi viene anche annoverato il rifacimento delle facciate delle case di Sottoripa fino a Porta di Vacca, prima fatiscenti e scolorite, dando vivacità e senso d'ordine alla città. Questo si inserisce nel discorso del totale abbandono del Centro Storico subito a partire dagli anni Sessanta. Sempre nell'ottica di recupero dell'esistente venne intrapresa una importante attività di riqualificazione dei palazzi storici di Palazzo Tursi, Palazzo Rosso, Palazzo Bianco. Si parla di numerosi interventi che hanno richiesto circa 120 mln di fondi

⁷⁴ artt. 14-14-quinquies, L. 241/1990.

⁷⁵ *Intervista cit.*

⁷⁶ *Ibidem.*

statali e ulteriori milioni dalle fondazioni bancarie, dalla Regione e dalle Casse Comunali, per un totale, come abbiamo visto, di circa 200 milioni.

L'intervista ha cercato di porre l'accento sul movimento in concreto di un assessore nei programmi di riqualificazione con domande mirate sul punto. Dalle parole dell'intervistato emerge che «tutto parte da un disegno complessivo della giunta dove si decidono i grandi temi, poi ogni assessore nella sua materia si coordina con coloro che hanno impatto nel singolo progetto della singola zona e con i propri uffici. In giunta verranno portate le delibere singole e si discute collettivamente per armonizzarle, ma anche sollevando aspetti di opportunità, di tempistica e priorità. La parte che bisogna fare è certa, la tempistica anche, ma come procedere e quali cautele adottare nei confronti dei cittadini per non recare eccessivo disagio sono tutte cose decise in giunta»⁷⁷.

Per cui il processo prendeva le mosse dalle linee programmatiche approvate dal Consiglio Comunale che delineavano l'indirizzo politico gestionale dell'ente. Tale atto di indirizzo demandava alla Giunta la definizione dei criteri attuativi, la cui esecuzione veniva poi ripartita tra i singoli assessori in ragione delle rispettive deleghe. Data la complessità degli interventi, si riscontrava frequentemente una natura trasversale delle competenze: ne consegue che i provvedimenti, in particolare quelli afferenti ai Lavori Pubblici, assumevano spesso la forma di delibere collegiali che coinvolgevano necessariamente i rami dell'Urbanistica, della Mobilità e del Verde Pubblico, riflettendo la multidimensionalità dell'azione amministrativa.

Al termine dell'incontro è emersa anche l'occasione per parlare dello stadio Luigi Ferraris, un breve accenno ma molto significativo rispetto alle responsabilità del sindaco e degli assessori nello svolgimento del loro lavoro. Lo stadio fino al 2006 non era stato a norma e necessitava di un permesso provvisorio da parte dell'autorità competente per autorizzare lo svolgimento di ogni singola partita, di fatto se ne faceva carico il Sindaco firmando ogni volta un'assunzione di responsabilità.

La messa a norma dello stadio, come sottolineato in sede di colloquio, è stato impegnativa dal punto di vista economico e progettuale. La spinta è stato il campionato Europeo con la possibile candidatura dell'Italia e dunque di Genova (la spuntò invece la coalizione Polonia-Ucraina), per l'amministrazione sarebbe stata una nuova opportunità per avere ulteriore visibilità, confermando l'impegno politico per l'immagine di una città rivolta al mondo. «Perché, come sottolinea il dott. Isola, il G8 prima e successivamente Genova

⁷⁷ *Ibidem*.

2004 capitale europea della cultura hanno rovesciato completamente non solo lo sviluppo, ma la mentalità cittadina verso una vocazione turistica che prima era quasi inesistente»⁷⁸.

⁷⁸ *Ibidem.*

Conclusione

Nel lavoro di ricerca si analizza il tema della gentrificazione, attraverso uno studio che mette insieme una valutazione teorica con le dirette applicazioni del fenomeno, togliendogli la maschera della rigenerazione urbana per svelare la natura di un processo distorsivo e speculativo che compromette il diritto alla abitazione.

Il primo capitolo ha permesso di inquadrare l'evoluzione del fenomeno, prima sotto l'aspetto definitorio, per poi analizzare le diverse cause, soggetti e conseguenze. Il termine *gentrification* è stato coniato dalla sociologa inglese R. Glass e nella sua configurazione originaria indicava un processo di mera trasformazione urbana che portava alla sostituzione di una parte degli abitanti di un quartiere con altri più abbienti appartenenti a ceti superiori. Oggi viene utilizzato per inquadrare un processo non più spontaneo, ma guidato da politiche pubbliche, che comporta una trasformazione non solo sociale, ma anche fisica ed economica di intere aree di una città.

Il soggetto protagonista di questo fenomeno è il *gentrifier*. Se il suo modello originario era il soggetto bianco istruito oggi questa attività non è più portata avanti da singoli imprenditori, ma molto spesso da società multinazionali abili ad inserirsi nelle politiche pubbliche di recupero del tessuto cittadino che, con il pretesto di una "*positive gentrification*", finiscono per incentivare il fenomeno. È la conseguenza del divenir merce sui mercati finanziari della casa e di parti della città. Lo spiega l'urbanista N. Smith a cui si deve la paternità della "*rent gap theory*". Con questa teoria si introduce il principio della rendita potenziale del suolo e consiste nel *gap* tra il valore attuale di un terreno degradato e quello potenziale a seguito di interventi di riqualificazione ed investimenti nell'area circostante. Gli immobili decadenti vengono acquistati a prezzi bassi, per poi essere ristrutturati e rivenduti a prezzi più alti attirando popolazione con maggiore capacità di spesa.

A questa teoria si contrappone il pensiero di D. Ley che invece vede la gentrificazione come un processo spontaneo che porta alla trasformazione dell'area dal basso secondo le esigenze della nuova classe media.

Sono state analizzate diverse declinazioni che la gentrificazione può prendere a seconda del soggetto protagonista e delle sue esigenze. Tra quelle più attuali possiamo trovare la *supergentrification*, la *touristification* e la *studentification*. La prima è un processo che riguarda aree già gentrificate, i protagonisti sono tipicamente membri dell'élite finanziaria e porta alla realizzazione di un'enclave di lusso. La seconda è particolarmente incisiva in città

dove è trainante il settore terziario e comporta la trasformazione dei centri popolari e storici in luoghi di accoglienza per turisti, con la chiusura delle botteghe della tradizione e la loro sostituzione con locali alla moda. Questa è agevolata da piattaforme come Airbnb e comporta l'accelerazione dell'espulsione dei residenti tradizionali. Con l'ultima espressione si fa invece riferimento alla modifica dei quartieri per rispondere alla pressione abitativa universitaria.

Il fenomeno della *gentrification* non si produce però senza conseguenze. La valutazione positiva o negativa dipende dallo *stakeholder* preso come riferimento. Dietro la rivalutazione di aree degradate e l'incremento dei valori immobiliari resta un costo sociale molto alto: lo spostamento forzato dei residenti tradizionali (*displacement*). Questo può essere fisico, attraverso lo sfratto, ma anche psicologico a causa dell'incapacità di ritrovarsi nel quartiere dove si è cresciuti, con l'inevitabile conseguenze di un allargamento delle periferie.

Il secondo capitolo mira ad individuare gli strumenti a disposizione dell'urbanista che svolge un ruolo fondamentale nel promuovere uno sviluppo sostenibile che tenga conto dei bisogni della collettività. Questo soprattutto dopo i fatti di Agrigento del 1966, quando franò una parte della città e le cause del disastro erano da ricondurre a una lottizzazione abusiva della zona e a seguito della quale viene esteso l'obbligo di pianificazione a tutto il territorio comunale.

Lo studio si concentra quindi sullo strumento urbanistico fondamentale, il P.R.G., che attraverso la pratica della zonizzazione seleziona le aree da incentivare economicamente, distinguendole da quelle destinate alla stagnazione. Questo trova conferme nella letteratura urbanistica che è unanime nel ritenerlo come lo strumento capace di incidere direttamente sulle dinamiche sociali ed economiche urbane. Se mal usato può acuire il fenomeno di emarginazione sociale, mentre se utilizzato in collaborazione con i cittadini riesce a promuovere uno sviluppo urbano equilibrato tutelando il diritto all'abitazione. Gli strumenti di attuazione di questo piano variano a seconda del soggetto promotore. Il Comune agisce attraverso il Piano Particolareggiato definendo volumi, altezza e standard qualitativi elevati. Questo miglioramento indotto è la "gentrificazione di Stato", in quanto è il soggetto pubblico a definire standard per elevare il decoro del quartiere.

Il Piano di Lottizzazione è invece lo strumento attuativo di dettaglio ad iniziativa prevalentemente privata. È quest'ultimo soggetto che individua una zona di espansione, proponendo la divisione del terreno in lotti e facendosi carico delle opere di urbanizzazione.

Ciò che mette in comune i due piani di attuazione sono gli interventi sul territorio che possono essere di rigenerazione o riqualificazione. Nonostante questi due termini possano

essere erroneamente considerati sinonimi questo lavoro ha messo in luce la loro differenza sostanziale. La riqualificazione mira, infatti, a recuperare edifici abbandonati dandogli una nuova funzionalità, mentre la rigenerazione è un'attività più ampia che non ha il solo scopo di una trasformazione fisica, ma anche sociale, culturale ed economica.

La rigenerazione crea un circolo virtuoso di incremento del valore immobiliare dell'intero quartiere e tutto ciò potrebbe portare al *displacement* dei residenti originari se non accompagnato da adeguate politiche per la casa. La rigenerazione è perseguita mediante Piani Integrati di Intervento, realizzati dal Comune e caratterizzati da un possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche e private. Questo apre la strada all'urbanistica negoziata, consentendo al privato di intervenire finanziariamente con la possibilità di realizzare un progetto che si presti a dinamiche speculative. I Piani Integrati di Intervento diventano così lo strumento su cui corre la gentrificazione, ma indispensabili perché senza fondi privati i progetti rischierebbero di rimanere incompiuti.

Viene anche analizzata la disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità, con particolare attenzione alla quantificazione dell'indennizzo, calcolato sulla base del valore venale del bene. Questo parametro è stato imposto dalla giurisprudenza europea e recepito dalla Consulta con le note "sentenze gemelle" 348 e 349 del 2007. Nonostante ciò permangono dei meccanismi correttivi tra cui una riduzione dell'indennizzo del 25% in caso di esproprio preordinato alla realizzazione di interventi di riforma economico-sociale. Questo comporta un forte svantaggio per i residenti in un'area che subisce immediatamente un forte incremento del valore immobiliare a seguito dell'annuncio di nuove opere pubbliche. L'indennizzo, al posto di proteggere il privato, diventa quindi il meccanismo con cui si legalizza la sua espulsione impedendogli di riacquistare un immobile con le stesse caratteristiche nello stesso quartiere, perché incapace di competere con i nuovi gentrificatori appartenenti alla classe medio-alta.

Delineati gli strumenti urbanistici che governano il territorio, il terzo capitolo analizza il "Modello Milano". Questo termine si riferisce alla politica di rigenerazione del suolo che ha contribuito a trasformare il capoluogo lombardo in una città sempre più esclusiva, con la crescita alle stelle del settore immobiliare con protagonisti i grandi fondi di investimento attraverso il ricorso all'urbanistica negoziata. Dati alla mano negli ultimi dieci anni i prezzi d'acquisto degli immobili sono aumentati di circa il 40%, mentre i canoni di locazione hanno registrato un incremento superiore al 43%, a fronte di un aumento salariale del 5,4 %.

Nel capitolo è stata analizzata la rigenerazione dei principali quartieri di Milano, tra cui Portello, dove a seguito della realizzazione del progetto City Life, l'area ha visto un forte

incremento dei prezzi a metro quadro con punte di 20.000 – 23.000 euro. È stato inoltre visto come alla rigenerazione di un nuovo quartiere segua sempre l'estensione della metropolitana, ormai simbolo del confine economico tra chi ha la possibilità di restare dentro la rete e di chi è costretto a spostarsi nell'*hinterland*. È la conferma di come molti interventi, seppur fatti passare sotto il termine neutro della rigenerazione, abbiano un forte carico gentrificatorio, portando alla trasformazione sociale dell'area e alla conseguente mutazione del tessuto commerciale.

La trattazione prosegue con uno studio delle vicende giudiziarie intorno al “Modello Milano”, dapprima conosciuto come “Rito ambrosiano”, un modello di semplificazione amministrativa adottato dal comune di Milano per venire incontro alle esigenze dei costruttori edili. Il fulcro dell'inchiesta risiede nel discrimine tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione. I PM, che conducono l'inchiesta, sostengono che interventi di demolizione e ricostruzione di fabbricati in disuso per lasciare il posto a palazzi residenziali multipiano o grattacieli, pur nel rispetto della volumetria preesistente, non possano essere qualificati come ristrutturazione, ma come nuova costruzione.

Questo conflitto nasce da un dubbio interpretativo. Inizialmente il TAR Lombardia configurava una nuova costruzione in assenza di continuità tra il precedente edificio e quello da realizzare e dunque l'intervento di ristrutturazione doveva prevedere una sostanziale copia dell'edificio preesistente. Un orientamento che è stato superato dal Consiglio di Stato che, con riferimento alla ristrutturazione ha infatti introdotto il principio di “neutralità morfologica”, prevedendo la possibilità di variare le caratteristiche dell'edificio, ma sempre nel rispetto della volumetria già esistente.

La questione non è solo terminologica. La qualifica di ristrutturazione consente, infatti, di ricorrere al regime agevolato della SCIA, potendo così procedere immediatamente ai lavori con un importante risparmio di tempi e costi e soprattutto senza l'obbligo di procedere con la realizzazione di un piano attuativo, ritenuto invece necessario per gli interventi di nuova costruzione, che garantisce la presenza delle opere necessarie di urbanizzazione primaria e secondaria per il nuovo carico abitativo.

Sul punto sono state viste diverse sentenze, tra cui la n. 18044/2024 della Cass. Penale e la n. 3809/2025 del Cons. di Stato, concordi nel dichiarare il piano attuativo come strumento essenziale e non surrogabile per il governo del territorio. Interessante invece è stata la posizione presa dal TAR Lombardia che inizialmente aveva sostenuto la superfluità dello strumento attuativo in caso di area già urbanizzata, quindi con la presenza di edifici e servizi propri di un contesto abitativo (vedi sent. n. 2747/2025 TAR Lombardia), per poi

cambiare orientamento con la sentenza n. 284 del 20 gennaio 2026 con cui si afferma il carattere indispensabile del piano attuativo. Quest'ultimo orientamento è stato confermato anche dalle più recenti sentenze del TAR di fine marzo e che, in riferimento alla monetizzazione degli standard, ribadisce come questi debbano essere calcolati con riferimento al valore di mercato di un'area urbana edificabile e non invece senza diritti edificatori come sostenevano i costruttori.

Il lavoro prosegue con una particolare attenzione alla rigenerazione del quartiere San Siro dove si concentrano interventi ad alta redditività, tra cui il progetto del nuovo stadio. La valutazione è stata effettuata sulla base del DOCFAP (Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali) presentato delle società F.C. Internazionale S.P.A. e A.C. Milan che contiene un'analisi di tre possibili progetti per l'area con la valutazione di costi e benefici.

Il *masterplan* delle due società calcistiche prevede che la costruzione del nuovo stadio diventi il motore di un'operazione di rigenerazione urbana sistemica. È uno stadio multifunzionale, attivo tutto l'anno e non solo durante le partite, rendendo il tessuto urbano più connesso e omogeneo. Un progetto di tali dimensioni aumenta notevolmente il valore dell'area generando meccanismi tipici della gentrificazione come pressione sugli affitti con il conseguente *displacement* dei gruppi a basso reddito.

Il capitolo quarto verte sulla tutela costituzionale, europea ed internazionale del diritto alla casa. Dallo studio emerge come il meccanismo del *displacement* interroghi direttamente la tenuta delle tutele costituzionali e internazionali, evidenziando una lacuna della nostra Carta fondamentale: la mancanza di un riconoscimento esplicito del diritto all'abitazione. La disposizione che incide maggiormente è l'articolo 47 della Costituzione che al c. 2 «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», anche «attraverso l'acquisto della casa». L'utilizzo dell'espressione “favorisce” qualifica il diritto come socialmente debole non potendo pretendere un impegno diretto della Repubblica a garantire a ciascuno una abitazione.

È in questo vuoto che si inserisce il fenomeno della gentrificazione con il conseguente rischio di espulsione delle fasce più deboli. Sulla base di questo la questione abitativa è stata oggetto di diverse sentenze della Corte costituzionale che afferma con la sent. n. 49/1987 la natura inviolabile di questo diritto senza però mai spingersi a garantirne un “contenuto minimo” essenziale. Stefano Rodotà sul punto ha affermato come i diritti sociali perdano effettività quando restano privi di una soglia minima garantita, trasformandosi in mere aspettative politiche.

Questo deficit di tutela non riguarda la sola popolazione italiana, ma è stato visto come la crisi abitativa coinvolga circa 70 milioni di persone in Europa. Tra le nazioni europee con maggiore attenzione ai diritti sociali troviamo l'Olanda con quasi il 37% delle case in regime di edilizia residenziale pubblica, mentre la percentuale di gran parte dei paesi mediterranei è inferiore al 4%.

Questi dati hanno permesso una visione più ampia sulla tutela del diritto all'abitazione. A livello internazionale l'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e l'articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali sanciscono il diritto a un tenore di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, incluso un'abitazione adeguata. Mentre in ambito europeo l'articolo 8 della CEDU enuncia: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». Nonostante la mancata esplicita menzione del diritto alla casa la Corte EDU partendo dalle nozioni di "domicilio" vi ha fatto rientrare qualsiasi luogo in cui si sviluppa la vita privata e familiare della persona. Rimane un'altra importante lacuna: non sussiste in capo agli Stati il dovere di fornire una casa ai cittadini che ne sono privi, come affermato dalla sent. *Chapman vs Regno Unito* del 2001.

Il capitolo prosegue con uno studio sugli strumenti di tutela sociale e in particolare sulla distinzione tra Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e Edilizia Residenziale Sociale (ERS). Le case popolari (ERP) sono immobili di proprietà pubblica, locati a canoni calmierati, destinate a chi ha un reddito basso e determinati requisiti familiari. L'alloggio sociale è invece un'abitazione in affitto in aiuto a chi non ha risorse sufficienti per permettersi un affitto pieno, ma non rientra nella graduatoria predisposta per le case popolari, svolgendo un'importante funzione di ammortizzatore sociale per questa fascia di mezzo.

Il lavoro di ricerca si conclude con il capitolo quinto dedicato ad esempi virtuosi di una buona urbanistica, analizzando le esperienze di Barcellona, Vienna, Berlino e Genova.

Il "Modello Barcellona" in occasione delle Olimpiadi del 1992 spiega come i mega eventi possano influire sullo sviluppo di una città. È un modello da cui prendere ispirazione che inserisce ciascuna opera di rigenerazione valutandone le possibili implicazioni future conciliando lo svolgimento della manifestazione sportiva con la nuova struttura urbana. Questi interventi hanno restituito agli abitanti il lungomare con il quartiere dalla *Vila Olimpica* prima area industriale quasi dismessa. In questo caso l'effetto collaterale è stato la *touristification* a cui si è cercato di far fronte con politiche di *housing* sociale e mirati interventi normativi. L'ultimo in ordine di tempo è la *Ley Vivienda* 12/2023 che offre

maggiori tutele all'inquilino con l'introduzione nelle zone "tensionate" di un tetto massimo ai canoni d'affitto.

Vienna invece rappresenta un modello per l'"housing sociale" in Europa. Oggi la città conta circa 2 milioni di abitanti dei quali il 62% vive in immobili di edilizia comunale o sovvenzionata. Questi non sono solo super condomini con la mera funzione di dormitori, ma piccole "città" dotate di ogni servizio e capaci di rafforzare il senso di comunità. La capitale austriaca si è mostrata sensibile anche a dinamiche di discriminazioni sistemiche di genere, denunciando uno sviluppo della città incentrato sull'uomo maschio medio. Questo ha portato alla creazione dell'Ufficio per le Donne nel 1992 con il compito di affrontare questioni di pianificazione urbana di genere e il piano di sviluppo urbano del 1994 ha introdotto il *gender mainstreaming*. Viene anche visto il primo complesso abitativo realizzato su misura per la donna, il *Frauen-Werk-Stadt I*.

Gli ultimi due casi di pianificazione urbana portati in questo lavoro di ricerca sono Berlino e Genova. Nella città tedesca il cittadino svolge un ruolo di co-protagonista nella gestione e pianificazione dell'area. Questo ha portato il Senato berlinese alla redazione nel 2019 delle "Linee guida per la partecipazione delle cittadine e dei cittadini allo sviluppo territoriale urbano" sul presupposto che lo sviluppo urbano non possa essere deciso solo da istituzioni ed esperti senza il coinvolgimento attivo dei residenti. Mentre il caso di studio della città di Genova con cui si chiude il lavoro consente una visione delle dinamiche di riqualificazione da vicino, grazie al contributo dell'assessore Giorgio Guerello e Carlo Isola (Capo di Gabinetto del Sindaco), figure chiave dell'amministrazione Pericu che si sono occupati della riqualificazione del centro storico genovese in occasione del G8 del 2001.

La ricerca analizza quindi la nascita e gli effetti del fenomeno della gentrificazione, evidenziando come spesso non nasca spontaneamente, ma come possa essere influenzato da politiche pubbliche di rigenerazione urbana (*state-led gentrification*). L'obiettivo non è una critica generalizzata a processi di riqualificazione e rigenerazione urbana, anzi si sottolinea la loro importanza nella gestione della città per innalzarne il decoro, la vivibilità, contrastando allo stesso tempo la criminalità. Però al tempo stesso si mette in luce il meccanismo gentrificatorio e in particolare il rischio di *displacement* dei residenti storici. Da qui la mia necessità su uno studio sul diritto all'abitazione e sugli strumenti di tutela sociale. Ritengo imprescindibile la compresenza di *social housing* nelle aree gentrificate necessaria per contrastare la nascita di un'enclave di lusso e inaccessibile. Inoltre per una corretta pianificazione è opportuna la partecipazione attiva e l'ascolto delle esigenze dei

residenti, affinché i grandi investimenti non creino solo profitto per gli investitori ma rispondano anche alle necessità dei cittadini.

Bibliografia

- ADAGIO C., Il psoc e la gestione dei grandi eventi del 1992, p. 78.
- ALBERCH R., Els barris de Barcelona, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Enciclopedia Catalana, 1997.
- ALCOZER F., La rigenerazione urbana a Genova dopo le risorse delle partecipazioni statali, Archivio di studi urbani e regionali, 2001, N. 70, pp. 19-30.
- ALIC E JADRIC, At Home in Vienna, in M. Joel Cristobal, Il genere nelle Politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna, Università degli studi di Padova, p. 19.
- AMENDOLAGINE V., La sospensione dell'esecuzione immobiliare per l'emergenza Covid-19, in Judicium in G. Marchetti in Associazioni Italiana dei Costituzionalisti, fasc. n. 1/2022.
- ANTOCI B., La fissazione giudiziale dell'indennità definitiva di espropriazione per pubblica utilità, Rivista di diritto amministrativo, fascicolo n. 12/2013, p. 4.
- Appalti e Dibattito pubblico sulle grandi opere, il regolamento (D.P.C.M. 76/2018), Giurdanella.it, 26 giugno 2018, URL: <https://share.google/2DBuDwHdzRM69qC5X>.
- ATKINSON R., *Does gentrification help or harm urban neighbourhood? An assessment of the evidence-base in the context of the new urban agenda*, ESCR Centre for Neighbourhood Research Paper 5, 2002.
- ATKINSON R., *Introduction: misunderstood saviour or vengeful wrecker? The many meanings and problems of gentrification*, Urban Studies, 2003, Vol. 40, N. 12, pp. 2343-2350.
- ATKINSON R., *The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance?*, European Journal of Housing Policy, 2004, Vol. 4, N. 1, 107-131.
- ATKINSON R., & BRIDGE G., *Gentrification in a global context*. London: Routledge, 2005.
- BALDASSARE A., Diritti sociali, in Enc. Giur., Vol. XI, 1989.
- BARBACETTO G., *Contro Milano, Ascesa e caduta di un modello di città*, PaperFIRST by il Fatto Quotidiano, 2025
- BARBIERI C. A., *Governo del territorio*, Urbanistica Informazioni, URL: <http://www.urbanisticainformazioni.it/Governo-del-territorio.html>.
- BARCELLONA P. – BERRETTA P., *Servizi pubblici e Stato assistenziale*, p. 169 ss.
- BARONE T., IMU: niente esenzione per le case popolari, 7 marzo 2024, PMI, URL: <https://share.google/qiCreNiwP6EJzfYw8>.
- BEAUREGARD R. A., *The chaos and complexity of gentrification*, 1986, in SMITH N., WILLIAMS P., *Gentrification of the city*, Londra, Allen and Unwin pp. 35- 55 in N. BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016.
- BELFIORE G., *Costituente, legislatore e corti: il caso dell'espropriazione per pubblica utilità*, in federalismi, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 30 apr. 2008, n. 9.
- BERTI G., Nota introduttiva, in *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, Milano, I, 1986, p. 5 e ss.

BESTAGNO F., “*La dimensione sociale dell’abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*”, in Gloria Marchetti “*il diritto all’abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell’Europa sociale*”, Università degli Studi di Milano.

BIFULCO R., *Eccesso di tutela? Perché la sospensione delle procedure immobiliari limita alcuni diritti fondamentali*, in open.luiss. It, 8 maggio 2021.

BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in G. MARCHETTI, *Il diritto all’abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell’Europa sociale*, Università degli Studi di Milano.

BOBBIO L. E GUALÀ C., *Olimpiadi e grandi eventi. Verso Torino 2006*, in C. ADAGIO, *Il psoc e la gestione dei grandi eventi del 1992*, p.73.

Bondi L., *Gender divisions and gentrification: a critique*, Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 1991, Vol. 16, N. 2, pp. 190-198, in I. SALERNO, *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 27.

BOURNE L.S., *The demise of gentrification? A commentary and perspective view*, Urban Geography, 1993, Vol. 14, N. 1, pp. 95-107.

BUTI A., *Il Quartiere del Ghetto di Genova. Studi e proposte per il recupero dell’esistente*, Nardini Editori, Firenze, 2006, p.73 in R. GANGALE, *Il concetto di “Centro Storico” e le sue trasformazioni nella Genova del Novecento; Città e Porto nelle Politiche per il Centro Storico*, Politecnico di Torino, p. 109.

BUTLER T., *Gentrification and the middle classes*, 1997, Ashgate Publishing.

CABRERA P., *Ciutat Vella de Barcelona. Memòria d’un procés urbà, Barcelona, Ara Llibres*, 2007, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 46.

CAFIERO P., *Milano 2030 il PGT per la Milano che verrà*, ArcipelagoMilano, 5 mar 2019, URL: <https://share.google/kutpcScuy0wmktYzB>.

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in Dir. Amm., 2/2007, p. 165 ss.

CARINGELLA F., DE LUCA U., *Manuale dell’edilizia e dell’urbanistica*, Giuridica Editrice 2017.

CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in Costituzionalismo.it, n. 3/2015.

CARRARETTO M., *Ecco il Piano Casa di Meloni: case a prezzi calmierati e nuovi aiuti per giovani e famiglie*, Fiscal focus, 28 agosto 2025, Piano Casa 2025, URL: <https://share.google/yuoYBVD6OEdpiCa4F>.

Il caso dei patrimoni dei fondi pensione in mano alla finanza, Altreconomia, 25 ottobre 2022,

CATALDO G., commento alla sentenza n. 131 del 2016, Consulta Online, URL: <https://share.google/r8nFIQYmDD6ZYtdeS>.

CAUSO G., *dalle tende alla casa, al diritto alla casa*, 6 feb 2007, Eddyburd, URL: <https://share.google/uHKyUHAVgnDwA90XF>.

CLAY, P. L., *Neighborhood renewal: Middle-class resettlement and incumbent upgrading in American neighborhoods*, 1979, Lexington Books.

Condono edilizio: tutto sulla Legge n. 47/1985 e i condoni edilizi, Altalex, 24 mar. 2020,
URL: <https://share.google/fUOIQS7qEx0QqcWUs>.

CONTE S., *Piano casa, cosa prevede la Legge di Bilancio 2025*, 3 gennaio 2025,
URL: <https://share.google/4sEiNJ333dUHaOyTT>.

COPLEY C., *Curating Tempelhof: negotiating the multiple histories of Berlin's "symbol of freedom"*, Urban History, pp. 1-20, 2016.

CRIEKINGEN M. VAN, DECROLY J.M., *Revisiting the diversity of gentrification: neighborhood renewal process in Brussels and Montreal*, 2003, Urban studies, Vol. 40, N. 12, pp. 2451-2468, I. SALERNO, *la gentrificazione come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 23.

Crisi abitativa, i numeri del Parlamento europeo, ANCE, URL: <https://share.google/zwgx2yIyf7VBjQJOJ>.

CRISTOBAL J. M., *Il genere nelle politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna*, Università degli studi di Padova.

DANISI C., *Kozak c. Polonia: difesa della famiglia e discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale*, Forum di Quaderni Costituzionali, URL: <https://share.google/V9jXlXpI5ZVRF0C52>.

D'AMICO M., *Comitato Europeo Dei Diritti Sociali*.

DDL Rigenerazione urbana 2025, Ingenio, URL: <https://share.google/y8PTXwrEYGeV3djvx>.

DE GREGORIO M., *Piano casa 2025*, Broccardi, 24 giugno 2025, URL: <https://share.google/F9RGAo6o0MVsv3JD3>.

DE PERINI P., *Corte Europea dei Diritti Umani*, Centro di Ateneo dei Diritti Umani, URL: <https://share.google/lSgpIoz9n94PWl8nC>.

Decreto del Fare ed eliminazione del vincolo della sagoma, SCLIA e semplificazioni in edilizia: ecco l'approfondimento dell'ANCE, BibLus, 18 luglio 2013, URL: <https://share.google/iBkHXTKw25qc9nVHJ>.

DENTI C., *Social Housing: il modello viennese e il caso Das Stadttregal*, Politecnico di Torino, pp. 60-61.

DI BACCO S., *Diario Infrastrutture e Ambiente Costruito, La gentrificazione a Milano: un fenomeno complesso tra ricchezza e diseguaglianza (...)*, 4 ago 2025, URL: <https://share.google/0EgPrC8ekOuDmIEml>.

DI BACCO S., *Demoricostruzione, la storica sentenza 8542 del Consiglio di Stato segna un cambio di paradigma: supera il dogma della continuità e afferma il principio della neutralità morfologica*, DIAC, 23 febbraio 2026, URL: <https://share.google/LFvysKszo7mNSuESx>.

DI BACCO S., *Urbanistica italiana al bivio: la sentenza del Consiglio di Stato e l'obbligo dei piani attuativi tra "caso Milano" e riforma necessaria*, DIAC, 23 febbraio 2026,
URL: <https://share.google/myMwxQTExrQJpTqF0>.

DI BIAGI P., *Il piano INA-Casa: 1948-1963 - Enciclopedia*, Treccani,
URL: <https://share.google/8sBJsyFvxcLlPb2W2>.

La Dichiarazione di Inizio Attività (DIA): Cos'è e Utilizzo, LexDo.it,
URL: <https://share.google/UEnh7OW2iygqitN5U>.

Diseguaglianze Sociali, Glossario, URL: <https://share.google/tOPnTnXdKs307vSjz>.
Edilizia ed Urbanistica, ANCE, 6 feb 2026, pag. 5.

Edilizia residenziale pubblica – Enciclopedia, Treccani, URL: <https://share.google/wQAbw9gb6DzykJizj>.

FLORIDA R., *Cities and the creative class*, New York, London, Routledge, 2005, in I. SALERNO, *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna.

FORADINI, *La Vienna Rossa, cent'anni dopo*, 30 luglio 2019, Il giornale dell'Architettura.

FÖRSTER W., *80 Years of Social Housing in Vienna*, 2013, in C. DENTI, *Social Housing: il modello viennese e il caso Das Stadtregal*, Politecnico di Torino.

FREDIANI G., *Vienna, 25 anni (+75) di politiche per la casa sociale*, il giornale dell'architettura, 10 dicembre 2020, URL: <https://share.google/Ii8l2Gyttp73hJS1K>.

FREGOLENT L., *La città che esclude. Diseguaglianze, politiche e pratiche urbane in Italia*, Einaudi, 2024.

FURIO J., *Barcellona e il diritto alla città*, 15 giugno 2018, UrbanisticaTre, URL: <https://share.google/29N5zq2QKgMOxM6iK>.

GANGALE R., *Il concetto di "Centro Storico" e le sue trasformazioni nella Genova del Novecento; Città e Porto nelle Politiche per il Centro Storico*, Politecnico di Torino, p. 108.

GASTALDI, *Rigenerazione e promozione urbana a Genova: dal 'Piano della Città' a Genova città europea della cultura 2004*, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna, p. 118.

GAZZOLA A., *La percezione sociale del centro storico*, 2001, in COSTANZI C., GAZZOLA A., *A casa propria: condizioni abitative degli anziani nel centro storico genovese*, Milano.

GLASS R., *London: Aspects of Change*, London, Centre for Urban Studies e MacGibbon and Kee, 1964.

GRECO, *Articolo 36 Costituzione: spiegazione e commento*, in *La legge per tutti*, URL: <https://share.google/0KwEy4eTFoHRVFAZA>.

GUALINI E., *Dis-articulating / re-articulating the urban order: "innovative" governance as hegemonic practice. The institutional re-appropriation of "reclaimed places" in Berlin*, in C. PACCHI, *Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino*, Politecnico di Milano.

GUIGLIA G., *il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, Associazione italiana dei Costituzionalisti, n. 3 2011, 19 luglio, p. 11, URL: <https://share.google/jLGSwJj6PrJGBiv3E>.

HACKWORTH J., SMITH N., *The changing state of gentrification*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2001, Vol. 92, No. 4, pp. 464-477.

HAMNETT C., *The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. Transactions of the Institute of British Geographers*, 1991, pp. 173-189.

HEEREN VON S., *La remodelación de Ciutat Vella. Un análisis crítico del modelo Barcelona*, Barcelona, Veïns en Defensa de la Barcelona Vella, 2002, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 60.

Gli iacp nel sistema degli enti pubblici, Diritto.it, URL: <https://share.google/V97BiwIUBsGV0qO3F>.

INNOCENTI T., *Partecipazione e gentrificazione. Aiuto o contrasto?*, Sapienza Università di Roma: <https://share.google/l2ILe4oY6yKvrAlaF>.

KERN L., *La gentrificazione è inevitabile e altre bugie*, Treccani, pp. 47-60.

LAIA, *La Barcelona de Porcioles, 1975*, in C. Adagio, *Il psoc e la gestione dei grandi eventi del 1992*, p. 75.

LEES L., *Super-gentrification: the case of Brooklyn Height, New York City*, *Urban Studies*, 2003, Vol. 40, N. 12, pp. 2487-2509.

LEFEBVRE H., *Le Droit a la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

Leggi di interpretazione autentica e principio di non retroattività (1/2012), Osservatorio sulle fonti, URL: <https://share.google/WZyqBvB4en8K9QQjx>.

LEON, *La città delle donne*, in M. JOEL CRISTOBAL, *Il genere nelle politiche pubbliche: le politiche urbanistiche a Vienna*, Università degli studi di Padova.

LEY D., *Liberal ideology and post-industrial city*, *Annals of the Association of American Geographers*, 1980, Vol. 70, No. 2, pp. 238-258.

LEY D., *Alternative Explanations for Inner –City Gentrification: a Canadian Assessment*, *Annals of the Association of American Geographers*, 1986, Vol. 76, N. 4, pp. 521-535.

LEQUAGLIE E., *Commentario al Testo Unico dell’Edilizia*, Maggioli Editore, II edizione.

LLOYD R. D., *Neo-bohemia: Art and commerce in the postindustrial city*, 2005, New York Routledge.

LONGO G., *nel 2024 è ripartita la corsa ai mutui con protezione Consap*, *Fiscalfocus*, 6 mar 2025, URL: <https://www.fiscal-focus.it/quotidiano/altre-tematiche/economia-societa/nel-2024-e-ripartita-la-corsa-ai-mutui-con-protezione-consap,3,170976>.

MACCHI CASSIA C., *Il grande progetto urbano*, p.187.

MANGIA A., nella conversazione con A. MORRONE in G. ZANCHINI, *Oltre il sì e il no*.

MARCHETTI G., *Il diritto all’abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nella quadra dell’Europa sociale*, Università degli Studi di Milano.

MARCHETTI G., *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, *federalismi.it*, 14 settembre 2018, URL: <https://share.google/AeWbQLO4i7SNnUUPx>.

MARTINES, *il “diritto alla casa”*, in N. LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., 395.

MARTINEZ RIGOL S., *“Els nous espais públics en la reforma dels vells centres urbans. El Raval de Barcelona”*, 2002, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 50.

MAURO E., *A proposito di effettività e di affettività dei diritti umani*, *AIC*, rivista n. 4/2013, d. 25/10/2013, URL: <https://share.google/FYwQAEMgtCWS8vMBg>.

MENGOLI G. C., *urbanistica e costruzioni edilizie nel diritto vigente*, p. 141.

MERUSI F., *Art 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss.

METAFORA R., *Incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle esecuzioni riguardanti l'abitazione principale del debitore*, in il processo civile, 28 giugno 2021.

MICALI R., *Un nuovo capitolo nella vicenda dei vincoli monumentali su San Siro*, Altalex, 28 maggio 2024, URL: <https://share.google/IN2VSSEbip5e7nrBa>.

MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, cit. da Gloria Marchetti in *Associazioni Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2022.

MOIX LL., *La ciudad de los arquitectos*, Barcelona, Anagrama, 1994.

MORBIDELLI, *commento all'art. 10*, in M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 129.

La natura dell' "oblazione" nelle sanatorie edilizie, Studio Legale Squassoni, 9 apr. 2025, URL: <https://share.google/d6RCB3wgiOLek6xtN>.

NIGRO M., *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica) 1967*, in Id. *Scritti giuridici*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, 708, in GIORGIO CATALDO, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2017.

Onere di motivazione delle scelte urbanistiche, Ediltecnico, 29 gennaio 2024, URL: <https://share.google/ZjqzhokgAdrWGFvg0>.

ORTIZ GUITAR A., "Us i apropiació de la Via Julia i la Rambla del Raval de Barcelona des d'una perspectiva de genere", 2004, *Document d'Anàlisi Geogràfica*, N. 44, pp. 89-108.

PACCHI C., *Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino*, Politecnico di Milano.

PACE A., *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il cd. Diritto "fondamentale" all'abitazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1801 – 1802.

PAGLIAI C., *Urbanistica incostituzionale, rischi Salva-Milano*, 3 marzo 2025, URL: <https://share.google/ZacxclPyLzDP4dXk>.

PAGLIAI C., *Piano Casa*, URL: <https://www.youtube.com/live/EtwRheKd8Ag?si=y7nwGkjrTFjS9B0r>.

PAGLIAI C., *altezza edificio 25 metri e obbligatorietà piano attuativo*, 23 luglio 2025, URL: <https://share.google/7r61CGZQPP0ggV9G9>.

PAGLIAI C., *ristrutturazione edilizia, conservare traccia e funzione del fabbricato preesistente*, 10 maggio 2024, URL: <https://share.google/L7vXtGRDOj2OXPt5h>.

PAGLIARI G., *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè Editore, Quinta edizione, p. 177.

PASTA, *Globalizzazione e rinnovamento urbano. Il caso di greentrification a Berlino*, in E. SCARPANTI, *Mantua Humanistic Studies*, Volume VI, Universitas Studiorum S.r.l.

PERGOLIZZI A., *In arrivo la prima legge organica a sostegno della rigenerazione urbana*, Rigenerazione urbana, 6 nov 2024, URL: <https://www.rigeneriamoterritorio.it/in-arrivo-la-prima-legge-organica-a-sostegno-della-rigenerazione-urbana/>

PETRILLO A., *Rigenerazione gentrificazione un dibattito necessario*, Video, You Tube, 22 set 2022, URL: <https://share.google/ts4iHw8xHvdiR4MxC>.

Pianificazione attuativa, De Iure Publico, URL: <https://share.google/3yWHwswi6Zu6UIISy>.

Piani di lottizzazione: norme di riferimento e ipotesi di riforma, BibLus, 13 set. 2024, URL: <https://share.google/ZOHhmTYmMtw2P0Fn3>.

Piano Casa, non si può derogare alle norme nazionale sulle distanze, Edilportale, 27 ottobre 2020, URL: https://www.edilportale.com/news/2020/10/normativa/piano-casa-non-si-puo-derogare-alle-norme-nazionali-sulle-distanze_79245_15.html.

Piano di lottizzazione, normativa ed indicazioni utili, Ordine degli Ingegneri, URL: <https://share.google/SsNi3POTaJhFEwgW>.

Piano di lottizzazione, caratteristiche e disciplina, Avv. De Bonis, 30 dic. 2024, URL: <https://share.google/9sAg500hH3SKwGAXN>.

Il piano particolareggiato, Diritto.it, URL: <https://share.google/HIFs2mQyXzdRz3Ftg>.

PIRODDI E., *Zonizzazione*, in Scribd, URL: <https://share.google/fdbLiqSN3Bx90sfy8>.

PORCELLUZZI, *Berlin, Architettura e collettività. Progetti bottom-up dentro e contro le dinamiche della città neoliberalista*, p. 88, Politecnico di Milano, 2018-2019.

POROTTO, *Pietre che parlano. Gli Höfe della Vienna socialista*, pp. 55-56.

POSTERARO N., *Sulla previa approvazione di apposito piano attuativo per la realizzazione di edifici aventi altezza superiore a 25 metri: la prospettiva del Tar Lombardia*, Construction Lab, Università degli Studi di Milano, 2 agosto 2025, URL: <https://constructionlawlab.unimi.it/sulla-previa-approvazione-di-apposito-piano-attuativo-per-la-realizzazione-di-edifici-aventi-altezza-superiore-a-25-metri-la-prospettiva-del-tar-lombardia/>.

PRATT A.C., *Creative cities: The cultural industries and the creative class*, in *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2008, PP. 107-117.

PREITE F., *Decreto semplificazioni, piani casa e benefici fiscali*, Amate l'architettura, 19 set 2020, URL: <https://www.amatelarchitettura.com/decreto-semplificazioni-piani-casa-e-benefici-fiscali/>.

Programma integrato di intervento, Professionisti.it, 4/10/2016, URL: <http://www.professionisti.it/enciclopedia/voce/994/Programma-integrato-di-intervento>.

Proposta di legge n. 1987, allegata in Proposta di Legge 1987 – Urbanistica – Settembre 2024, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano, URL: <https://share.google/9HakJAjRiyz6dPee>.

PUSTURINO P., *“Immigrazione e diritto a un’abitazione dell’ordinamento internazionale”*, in I. Pisillo Mazzeschi, P. Pusturino, A. Viviani (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 223.

RAMACCI L., *Prime note sul nuovo condono edilizio e “recupero” degli indirizzi giurisprudenziali*, Tutto Ambiente, URL: <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/prime-note-sul-nuovo-condono-edilizio-e-recupero-degli-indirizzi-giurisprudenziali/>.

RAMACCI L., *Urbanistica. Pendenza di un’istanza di sanatoria edilizia e di ordine di demolizione*, Lexambiente, 15 maggio 2020, URL: <https://share.google/xXt1DmMhObBAECeFi>.

- Realizzazione degli Interventi di edilizia residenziale sociale*, Legislazione Tecnica, 11 marzo 2009, URL: <https://share.google/u9a7Mk77Uqmw88T8O>.
- Retribuzioni, inflazione e distribuzione del reddito in Italia*, Università Cattolica del Sacro Cuore, 22 ottobre 2025, URL: <https://share.google/N3Na4vERiKOegzat5>.
- RIGHETTI E., *Edifici circostanti ed altezza degli edifici ai sensi dell'articolo 8 DM 1444/68*, Ingenio, 2 maggio 2023, URL: <https://share.google/YrumL81EpINy2TPkL>.
- RIZZINI L., *“Le politiche di Social Housing in Unione Europea: a che punto siamo?”*, 23 gennaio 2013, URL: <https://share.google/v4fZDUFbPWAcYf1XS>.
- ROFE M. W. *'I want to be global': Theorising the gentrifying class as an emergent élite global community*, *Urban Studies*, 2003, pp. 2511-2526.
- ROLLA G., *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, sesta edizione, Giuffrè Editore.
- ROSE D., *A feminist perspective of employment restructuring and gentrification: the case of Montreal*, 1989, in J. WOLCH & M. DEAR (eds.) *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*, London Routledge, pp. 118-138.
- ROSE D., *Rethinking gentrification: beyond the uneven development of Marxist urban theory*. *Environment and Planning, Society and Space*, 1984, pp. 47-74.
- SANCHEZ DE MADARIAGA e MARION ROBERTS, *Fair shared cities: the impact of gender planing in Europe*, p. 194.
- SALERNO I., *la gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna.
- SANTINI P. e TESTONI M. L., *In principio era EXPO oggi è mind: i cambiamenti dieci anni dopo*, IULM, 7 maggio 2025, URL: <https://share.google/WfAGox9fM0nsVi5Xh>.
- SCAGLIARINI S., *diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, p. 1 e ss.
- SCIA edilizia: cos'è a cosa serve, quanto costa*, BibLus, 1 luglio 2025: <https://share.google/2O9fjdc5IXcW32ngq>.
- SEMI G., *Gentrification: tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- SMITH DARREN P., *“Studentification”: the gentrification factory?*, in R. ATKINSON & G. BRIDGE (eds) *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*, London, 2005, 73-90.
- SMITH, D. P., & PHILLIPS, D. A., *Socio-cultural representations of greentrified Pennine rurality*. *Journal of rural studies*, 2001, pp. 457-469 in NICO BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016.
- SMITH N., *Gentrification and the Rent Gap*, *Annals of the Association of American Geographers*, 1987, vol. 77, N. 3, pp. 462-465.
- SMITH N., *Gentrification and uneven development*, *Economic Geography*, 1982, Vol. 58, N. 2, pp. 139-155.

SMITH N., *Gentrification and the Rent Gap*, Annals of the Association of American Geographers, 1987, vol. 77, N. 3, pp. 462-465.

SMITH N., *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*, London, New York, Routledge, 1996.

SMITH, N., *Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people*. *Journal of the American Planning Association*, 1979, pp. 538-548, in in NICO BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016, pp. 29-30.

Il Social Housing come risposta all'emergenza abitativa, Edilportale, 30 gennaio 2025,
URL: <https://share.google/20exjQLUXpjYCR4x2>.

SOLDI, *La sospensione della espropriazione immobiliare ai tempi del coronavirus* in GLORIA MARCHETTI in *Associazioni Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1/2022.

SORACE D., *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà (civilistica) della casa"*, in AA.VV., *Scritti in Onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, pp. 1035 e ss.

TAR Lombardia, *"ampia discrezionalità" dei Comuni sul piano attuativo. ASPESI: "incertezza giurisprudenziale" a rischio per rigenerazione urbana*, Ingenio, 31 gennaio 2026,
URL: <https://share.google/dK28WqllhNgDUHBrn>.

TATJER M., COSTA J., *"Grups Socials, agents urbans: estratègies i conflictes a Ciutat Vella de Barcelona"*, 1991, in I. SALERNO, *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il Centro Storico di Genova*, Università di Bologna p. 50.

TAYLOR M. M., *Harlem between heaven and hell*, 2002, University of Minnesota Press, in NICO BAZZOLI, *La Gentrification nelle Città di Media Dimensione: Cambiamenti Socio-Spaziali in Prospettiva Comparata. Un Confronto tra Bologna e Bristol*, Università degli studi di Urbino, 2015-2016, p. 40.

Un tetto verde su Porta Nuova Building, Infobuild, URL: <https://share.google/Qi4kurjiRLsWDZ8tm>.

Testo Unico Edilizia 2025: il D.P.R. 380/2001 aggiornato e le novità della riforma, BibLus, 25 set. 2025,
<https://biblus.acca.it/download/dpr-380-2001-testo-unico-edilizia/>

Testo Unico per l'edilizia DPR 380/2001 e sue successive modifiche ed integrazioni, Università degli Studi di Siena, URL: http://www3.unisi.it/did/dip-direcon/DPR_380-2001.pdf

TILOCCA G., *Lezioni di Urbanistica*, URL:https://sttan.it/appunti/urbanistica/UrbanisticaLezioni_GT.pdf.

URBANI P. e CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico*, p. 107.

VACCHIANO L. G., *La tutela dei diritti del terzo nella discordia tra prevaricazione dell'interesse pubblico ed efficacia della trascrizione ipotecaria su beni immobili oggetto di acquisizione gratuita al patrimonio comunale*, Amministrativ@mente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, fascicolo n. 4/2024, Università degli Studi di Roma "Foro Italico", URL: <https://share.google/xv1gp2yKfKBXeRcu7>.

VERDEROSA A., *Urbanistica, evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia, della L. 457/1978 sino ai Decreti del Fare e Sblocca Italia*, Lexambiente, 22 mag. 2015,
URL: <https://share.google/ECx873Wdc5jnUyfJa>.

VERDEROSA A., *Urbanistica. Ristrutturazione edilizia e sostituzione edilizia: dal vincolo di continuità alla neutralità morfologica*, LexAmbiente, 18 novembre 2025, URL: <https://share.google/SAqWMUSejcXB3B15Z>.

WEESEP J. VAN, *Gentrification as a research frontier*, Progress in Human Geography, 1994, Vol. 18, N. 1, pp. 74-83.

ZUKIN S., *Gentrification: culture and capital in the urban core*. *Annual Review of Sociology*, 1987, pp. 129-147.

Fonti orali

Intervista all'avv. Giorgio Guerello, Assessore allo Sport del Comune di Genova, e al dott. Carlo Isola, nelle funzioni di capo di gabinetto e direttore ai lavori pubblici del Comune di Genova, rilasciata all'Autore in data martedì 17 marzo 2026, registrazione conservata presso l'autore.

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, Penale, n. 26620/2025.

Corte di Cassazione, n. 18044/2024 – *Demolizione/ricostruzione e ristrutturazione*, 18 gennaio 2024, p. 3.

Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2011, n. 4432.

Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478.

Corte cost., sent. n. 252 del 1983.

Corte cost., sent. n. 225 del 1975.

Corte cost. 303 del 2003, Confcommercio, URL: <https://share.google/zqi8yLVXji9mszyzu>

Corte cost., 38/2016 – Sito Ufficiale, URL: <https://share.google/8AX1NKYJgo7mnV0oC>

Corte cost., sent. n. 404/1988, §4 e §5 del Considerato in diritto

Corte cost., 25 gennaio 1980, n. 5

Corte cost., n. 209 del 2010, in Osservatorio sulle fonti, *Leggi di interpretazione autentica e principio di non retroattività (1/2012)*, URL: <https://share.google/WZyqBvB4en8K9QQjx>.

Corte di Cassazione, sezione tributaria, *Ordinanza n. 31211 depositata il 5 dicembre 2024*, Studio Cerbone, URL: <https://share.google/MpuZnJrdfZdhkzu1u>.

Corte EDU, *Law and Pluralism, Connors c. Regno Unito*, N. 66746/01 27 agosto 2004, URL: <https://share.google/rXrN7FionIisicpxE>.

Corte EDU, 16 novembre 2004, sentenza n. 4143/02, *Moreno Gomez vs Spagna*,

URL: <https://share.google/xY9TnXI6orXkLxdiA>.

TAR Lazio *sentenza n. 9810-2025*, URL: <https://share.google/3LrYB800CRIGIATPC>.
TAR Lombardia sent. n. 2353/2024.

TAR Lombardia sent. n. 1373/2024.

Tribunale ordinario di Milano, *decreto di sequestro preventivo*, 2 maggio 2024,
URL: <https://share.google/V2TaJjEFaWXyot4d>.

Fonti normative e Documenti istituzionali

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, ley 12/2023, 24 maggio 2023,
URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>.

Amendment to the PGM to regulate temporary rentals, Info Barcellona,
URL: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/modificacio-del-pgm-per-regular-els-lloguers-de-temporada-i-dhabitacions_1462248.html?utm_source=chatgpt.com

Ambito sociale territoriale, Accordo di programma, URL: <https://share.google/zAUXb75bmkHxfWLN9>.

Amministrazione del Senato per lo sviluppo urbano, l'edilizia e l'abitare, Linee guida per la partecipazione delle cittadine e dei cittadini allo sviluppo territoriale urbano, Sintesi, Berlino 2021, p.1.
URL: <https://share.google/ARI2Y3P678Ly3ZyIN>.

Art. 34 testo unico degli enti locali – accordi di programma, Broccardi. It.

Art. 35 Costituzione

Art. 42 Costituzione

Art. 47 Costituzione

Art. 38 testo unico edilizia

Art. 4, comma 1, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. “Decreto ristori”),
URL: <https://share.google/rZbVY4Z96CKmg0LCb>.

Art. 27 legge equo canone – Durata della locazione.

Camera dei deputati, *Piano casa – Camera.it – Documenti – Temi dell'Attività parlamentare*,
URL: <https://share.google/2uNQgOHXccNx5WAtm>.

Camera dei deputati, *Regioni, autonomie e servizi pubblici locali*,
URL: <https://share.google/gygCGFygFNbCjG6HR>.

Carta Sociale Europea (riveduta) (1996), Centro di Ateneo per i Diritti Umani,
URL: <https://share.google/THhnwTDdrUIU2SXvf>.

Comune di Genova, *Direzione Politiche della Casa*, URL: <https://share.google/2dk7wbrdWu6UiRoZv>.

Comune di Genova, *Edilizia residenziale pubblica: al via il bando per l'assegnazione di alloggi ERP*, 15 settembre 2025, URL: <https://share.google/7tlf62hcm7krt7CtP>.

Comune di Genova, *Sociale, nuova attivazione notturna del presidio di vico della Croce Bianca*, 7 aprile 2025, URL: <https://share.google/p3ntrKeMB9YJYrWEI>.

Comune di Milano, *Comunicazione indizione del Dibattito Pubblico*, URL: <https://share.google/FrhZGR7gXSSsteiR>.

Comune di Milano, *deliberazione della giunta comunale n. 28 del 19/01/2023*, URL: <https://share.google/ZYRVTyIFpQvMcV5PB>.

Comune di Milano, *Linee di indirizzo per lo sviluppo (...)*, 18 marzo 2025, URL: <https://share.google/UELT5YwRKqrElcGLX>.

Cons. d'Europa, *Carta Sociale Europea*, URL: <https://share.google/Pbz8o1qECDqazKO6F>.

La Costituzione spagnola, Boletín Oficial del Estado, URL: <https://share.google/zzSOZi2vC8Nb4DUKF>.

Decreto 22 aprile 2008, gazzetta ufficiale, URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/06/24/08A04473/sg>.

Decreto legislativo, 9 luglio 2003, n. 215, Art. 3, comma 1, lett. I, Normattiva, URL: <https://share.google/Jg8iHTK8dh3Y22BGA>.

Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, artt. 10 – 12, Normattiva, URL: <https://share.google/2yrQNSixFHa8OdJ6s>

Decreto legislativo 38/2021, BibLus, URL: <https://share.google/NMrdMiwmodLuX2x9a>.

Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (cd. “Decreto milleproroghe”).

Dipartimento Finanze, *Decreto interministeriale del 22/04/2008*, URL: <https://share.google/BnfFBmbxVtX79cBwq>.

Disposizioni in materia di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia, Camera dei deputati, 20 novembre 2024, URL: <https://share.google/CpzMHH4MIPSkjgJ6M>.

DOCFAP relazione illustrativa, Comune di Milano, 11 marzo 2025, p. 14 <https://repository.comune.milano.it/s/SanSiro>.

ECHR, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, articolo 14.

EUR-Lex, *L'abitazione e la politica regionale (2007/C 161/03)*, 13 lug 2007, URL: <https://share.google/O2LtkWdFHd8bKr4vD>.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *The social situation in the European Union 2009*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, february 2010, pp. 145-146.

European Commission, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, URL: <https://share.google/FZCCoqqTtgsCINwzh>.

European Court of Human Rights, *Case of Chapman v. The United Kingdom*, URL: <https://share.google/aYwfuzStMpqns5Y9G>.

European Parliament, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, URL: <https://share.google/ruHd4ex6gcbUNQhZR>.

European Parliament, *Crisi degli alloggi nell'Unione Europea*, 31 marzo 2025,
URL: <https://share.google/mI61AqSA1MLUvh3Yx>.

European Parliament, *La crisi abitativa in Europa: dati essenziali e azione dell'UE (infografiche)*,
URL: <https://share.google/c6DskYpJQqsi6RKoh>

European Parliament, *Il Parlamento europeo vuole porre fine al fenomeno dei senza tetto nell'UE*,
URL: <https://share.google/gn8SpDUYm52VcYdCF>.

European Union, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*,
URL: <https://share.google/NWTN2GbrWBs8ZJ70T>.

Legge 31 marzo 1903 n. 254, Normattiva, URL: <https://share.google/tx83bwDFYX00fk4w5>.

Legge 5 agosto 1978, n. 457, Normattiva, URL: <https://share.google/rdO6QnnxLO2l6Y7Aq>.

Legge 392/1978: come funziona la legge sulle locazioni degli immobili urbani, UniD Professional, 19 gen. 2019, URL: <https://share.google/5aOAICVjoaEhGkT1O>.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150, Normattiva, URL: <https://share.google/6h9TBsGoFzOczMQAH>.

Legge 24 dicembre 1993, n. 560, Normattiva, URL: <https://share.google/j7R87fj3qmhqzqf1QN>

Legge 17 febbraio 1992, n. 179, art. 16, Normattiva.

L.R. Lombardia n. 12/2005, art. 87, c. 1.

L.R. Lombardia 12/2005, art. 88 c. 3.

Ministero della Cultura, *Acquario di Genova*.

Ministero della giustizia, *Articolo 8 CEDU – Guida – Diritto al rispetto della vita privata e familiare*,
URL: <https://share.google/wfAttf6Foaav0sjvP>.

Ministero della giustizia, *Guide on Article 14 and on Article 1 of Protocol No. 12*,
URL: <https://share.google/R2I7rGucXNq52iE33>.

Ministero della Giustizia, *riconoscimento e garanzia del diritto alla abitazione*,
URL: <https://share.google/tLGiSSuSXXcKIz1ia>.

Presidenza Consiglio di Ministri, *Parlamento Europeo: risoluzione per investire in una nuova edilizia residenziale pubblica*, Dipartimento Casa Italia, URL: <https://share.google/dbuYEvIN701L62GKb>.

Regione Liguria, *Regioni, urbanistica, Liguria vara ddl nuovo Piano casa. Assessore Marco Scajola: più certezze a imprese e cittadini*, 19 ottobre 2015, URL: <https://share.google/sBjnqfTRhwDulPGO8>.

Regio decreto 27 febbraio 1908, n. 89, Normattiva, URL: <https://share.google/9fLpc8Gpk7dccyQ38>.

Senato della Repubblica, *Disegno di legge S. 42 - 19ª Legislatura*,
URL: https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=55210&utm_source=chatgpt.com

Spagna – *Costituzione, 27 dicembre 1978*, Olympos, URL: <https://share.google/DG7tL8iRKCHV18GBP>.

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, art. 3, c. 1, lett. D.

Trattato di Lisbona Articolo 6.

Un campus Universitario a Quarto? La sindaca Salis incontra la ministra Bernini a Roma, Comune di Genova, URL: <https://share.google/57JfQ1LsMjpP83SZ7>

Camera dei deputati, *Urbanistica e rigenerazione urbana*, URL: <https://share.google/Sr9Bz3o037u6JVBEe>.

Regione Liguria, *Urbanistica, Liguria Regione con meno consumo di suolo secondo l'ispra*, 5 dicembre 2024, URL: <https://share.google/OSQyARTnvOuu0JoXh>.

Emerografia

Arriva il via libera della Camera al "Salva Milano" progetti sbloccati, ma l'opposizione si spacca, Corriere della Sera, 21 novembre 2024.

ARSUFFI R., *Milano San Siro, I primi risultati del protocollo d'intesa per la rigenerazione del quartiere popolare*, Urbanfile, 7 luglio 2023, URL: <https://share.google/hbIUsc1OitLeTAHeT>.

BARBACETTO G., *La tripletta. tre sentenze del Tar contro il sistema Milano*, 1 aprile 2026, Slo(w)web, URL: <https://www.giannibarbacetto.it/2026/04/03/la-tripletta-tre-sentenze-del-tar-contro-il-sistema-milano/>.

BARBACETTO G. e M. MARONI, *Expo, Formigoni: "I ritardi? Colpa della Moratti che voleva la speculazione"*, Il Fatto Quotidiano, 7 marzo 2015, URL: <https://share.google/IXkKDL8qhcYrvBcbI>.

Barcelona Activity Guide, Olympic Legacy: How 1992 Reinvented the City, 13 dicembre 2025, URL: <https://share.google/TbzsKuMfwbv5BEH4I>.

Barcellona torna in piazza: pistole ad acqua contro i turisti, RaiNews, 15 giugno 2025, URL: <https://share.google/QKCf8bpw37VRbEfji>.

BOTTI A., *Cinquant'anni dalla morte di Franco*, La rivista il Mulino, 31 marzo 2025, URL: <https://share.google/QdAECOZVput7zSGbv>.

CAMPAGNONI F., *Olimpiadi 1992: quando lo sport inventa una città*, 5 marzo 2025, URL: <https://share.google/I4WuVIWdsIxJ8QFpA>.

CAPILUPI E., *Diritto alla casa la proposta di legge di iniziativa popolare che vorrebbe inserirlo nella costituzione*, Wired, URL: <https://share.google/3Ex32PJ953ZsGMrpn>.

La casa non è per tutti: nuove politiche pubbliche per l'abitare cercasi, Il Melograno, URL: <https://share.google/3iIVWX8x5U8IqJx6r>.

Case popolari, nuovo bando: requisiti, date e come fare domanda, 14 settembre 2025, GenovaToday, URL: <https://share.google/0j8y76Y6uYfVdp1Z1>.

Caso Is Arenas, Il Sole 24 Ore, URL: <https://share.google/g858XNG3orrRo69WY>.

CAVESTRI L., *Casa a Milano, dal 2013 i prezzi sono cresciuti del 40 per cento*, Il Sole 24 ORE, 6 maggio 2024, URL: <https://share.google/iLpmPMWb6wmF2zuYp>.

Centri commerciali fantasma: Le Acciaierie di Cortenuova, TV2000,
URL: <https://www.tv2000.it/siamonoi/video/centri-commerciali-fantasma-le-acciaierie-di-cortenuova/>.

CityLife, a Generali il pieno controllo, Gruppo Generali, 23 lug 2014,
URL: <https://share.google/HtaquRfSCMrGs3GEq>.

CURRIDORI F., *Commissario per l'urbanistica: presentato il ddl*, Il Giornale, 10 ottobre 2025,
URL: <https://share.google/8VvEFXuhWomJkPgla>.

CRISCIOTTI M., *Le terme più grandi d'Italia saranno a Milano*, GreenMe, 11 marzo 2025,
URL: <https://share.google/Y4fTZ00xijIoc6owb>.

DUNI I., *ISEE ERP per le case popolari: cos'è e come richiederlo*, gennaio 2023, Thewam,
URL: <https://share.google/hI1KzYTWDrJQJcCyS>.

DE CARLO, *Procedura di sfratto e riassegnazione della casa popolare*, La Posta del Sindaco, 19 dicembre 2024, URL: <https://share.google/MC217Ls1ZM4IHA1CS>.

DEGL'INNOCENTI A., *Cos'è un Commuity Land Trust, il modello (semisconosciuto) per sottrarre gli immobili alla speculazione*, Italia che cambia, 5 febbraio 2026.

DEZZA P., *Milano catalizza 15 miliardi di investimenti entro il 2018*, Il Sole 24 ORE, 17 maggio 2017,
URL: <https://share.google/5bBRdlMeUbFpUzAL6>.

L'esempio di Barcellona, Metropolitano.it, URL: <https://share.google/WuurVL784VGd1q4A8>.

Esplosione a Castel d'Azzano, chi erano i tre carabinieri morti, Skytg24, 14 ottobre 2025,
URL: <https://share.google/cliMyJ9LxSFQd8vdm>.

Expo a Milano un orto botanico con tutti i prodotti del pianeta, L'Eco di Bergamo, 8 settembre 2009,
URL: <https://share.google/Ftg9EnCXJnmYv9JVI>.

È nata una stella, Milano prima città europea per investimenti: in arrivo 13 miliardi di euro, MilanoToday, 11 aprile 2019, URL: <https://share.google/k832EZY1EZxrzoXZn>.

Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con persone senza dimora, Redattore Sociale,
URL: <https://share.google/G21rosIDOIVgVWUGH>.

Fiera Milano: cordata CityLife si aggiudica maxigara, Archiportale, 6 lug 2004,
URL: <https://share.google/ZnRvtiXBdR2PhaBk3>.

GAITA L., *Palazzopoli Milano: oneri di urbanizzazione bloccati per 16 anni, poi scontati*, Il Fatto Quotidiano, 20 luglio 2025, URL: <https://share.google/upsaspbw3FCzDibE4>.

GIANNATTASIO M., *il Comune "rinuncia" al Salva-Milano dopo l'arresto di Oggioni: "Non ci sono più le condizioni"*, Corriere Milano, 7 marzo 2025, URL: <https://share.google/DLwumrfjpmNc60hPC>.

GIRAUDI A., *Piano casa giovani coppie, ANCE: oggi il mercato immobiliare non è compatibile con quello del lavoro*, Buildnews, 1 settembre 2025, URL: <https://www.buildnews.it/articolo/piano-casa-giovani-coppie-ance-oggi-mercato-immobiliare-incompatibile-con-quello-lavoro>

Gli abitanti della Fiera contro il progetto CityLife, MilanoToday, 23 dic 2009,
URL: <https://share.google/oDvAaWOaQMLRy7AgK>.

IMU, Imposta municipale unica, Guida e strumenti, il Sole 24 Ore,

URL: <https://share.google/96mme6jDwG5oMxRw5>

INVERNIZZI I., *non sappiamo cosa fare con i centri commerciali*, Il Post, 7 apr 2023,
URL: <https://share.google/MWghkCtqEaXS6VTgt>.

Liguria, il Piano casa diventa permanente, Build news, 20 ottobre 2015,
URL: <https://www.buildnews.it/articolo/liguria-il-piano-casa-diventa-permanente>.

MANGANIELLO, *Il diritto alla casa, 2 agoste 2023*, in Qui Vienna il blog italiano su Vienna.

Milano 2026: Il Villaggio Olimpico tra eredità e rischio gentrificazione, Huffpost, 21 ottobre 2025,
URL: <https://share.google/tNyIOcNAEhx81BMhf>.

Milano cambia volto: la nuova linea M4 sta influenzando il mercato immobiliare, Euroimmobiliare, 30 ottobre 2024, URL: <https://share.google/GYbuC9IMTeT0O9n8t>.

Milano, mercato immobiliare fuori controllo: a City Life prezzi fino a 23mila euro al metro (...), Il Fatto Quotidiano, 10 ottobre 2025, URL: <https://share.google/SkHt1CBdREvB11Vba>.

Orlando deposita la proposta di legge: "Consumo di suolo zero in Liguria entro il 2030", Genova24, 11 novembre 2025,
URL: <https://share.google/BJdjlQ6nKqyhMLGOY>.

PACIFICO R., *Qatar Investment Authority (QIA) acquista il 100% di Porta Nuova-Milano*, Mark Up, 2 marzo 2015, URL: <https://share.google/QN4hzVVtDh1jg8qRV>.

Perché il vincolo su San Siro scatta il 10 novembre 2025: le date tra inaugurazione e collaudo nel 1955, Calcio e Finanza, 20 maggio 2025, URL: <https://share.google/KixNjigzT9U3J76JG>.

POSTIGLIONE V., *Stefano Boeri dal Bosco Verticale: "Milano esca da futuro per i giovani e basta con il pessimismo"*, 4 aprile 2024, Corriere della Sera Milano, URL: <https://share.google/ckxVvG6uoxF71IESm>.

Questo palazzo è stato costruito in mezzo a un cortile?, Il Post, 9 maggio 2025,

Ragazzi portati in caserma e multati per aver giocato a pallone a Murano, Il Fatto Quotidiano, 23 settembre 2025, URL: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/09/23/bambini-multati-pallone-murano-venezianotizie/8136349/>. URL: <https://share.google/MnWrAfPkMruc8bT0A>.

Riqualficazione urbana: sei esempi dall'Italia e dal mondo, Thebrief.city, 27 gen. 2025,
URL: <https://share.google/02qAMdsPxIzCOwoMb>.

ROSSO R., *Post-Expo: il parere dei milanesi non conta niente*, Il Fatto Quotidiano, 30 maggio 2016,
URL: <https://share.google/GXVBo24pbQ1UZPZnY>.

SALVIATO A., *l'esempio di Barcellona*, Metropolitano.it, URL: <https://share.google/WuurVL784VGd1q4A8>.

San Siro: firmato il rogito, la Scala del calcio passa a Milan e Inter, Il Sole 24 ORE, 5 novembre 2025,
URL: <https://share.google/1fDtcxtpUPzrunz2B>.

SCALPELLI S., *il villaggio di Porta Romana, l'Arena di Santa Giulia, la pista bob: che fine faranno i luoghi di Milano-Cortina alla fine dei giochi*, Il Riformista, 16 febbraio 2026,
URL: <https://share.google/TbQM1vnxCgb9Df0s4>.

Scontri e cariche al corteo di Milano contro le Olimpiadi, RaiNews, 8 febbraio 2026,
URL: <https://share.google/zwpvbSRfqICxzcpGH>.

SiTav, NoTAv, se ne discute da anni, Geopop, 7 dic. 2022, URL: <https://share.google/uHeQYVXTgphVN3zRa>.

La storia delle torri costruite al posto di due capannoni, Il Post, 27 luglio 2025, URL: <https://share.google/wjD7yuUyfaF8yoekC>.

Storia del Bigo, il "secondo" simbolo di Genova dopo la lanterna, Genova Today, 19 dicembre 2019, URL: <https://share.google/YQRFHDx4BTAPRiRIZ>.

Storia della Marina del Porto Antico, Giornale della Vela, 15 agosto 2025.

STÜCKLIN M., *A brief history of rent controls in Spain*, SpanishPropertyInsight, 27 settembre 2024, URL: <https://share.google/OPLeYLUWUIHDMSsM4L>.

TAV, è battaglia sugli espropri, Rai News, 8 ott. 2024, <https://share.google/UGMeoQyIIm3L2Ttet>.

Tragedia a Sesto, uomo si butta dal sesto piano: stava per essere sfrattato, Milano Today, 8 ottobre 2025, URL: <https://www.milanotoday.it/cronaca/sfratto-uomo-si-lancia-dalla-finestra.html>

VENNI F., *Oneri di urbanizzazione, a Milano sono tra i più bassi d'Europa*, La Repubblica, 5 giugno 2025, URL: <https://share.google/BEgLzCseAFrxzcH7c>.

VD news, *Lottare per salvare la città: gli effetti della turistificazione a Venezia*, 20 febbraio 2023, YouTube, URL: <https://youtu.be/bNvIRa8mK1k?feature=shared>.

Vienna: Beautiful, Quality Social Housing, Renters Rising, 12 marzo 2024, URL: <https://share.google/CgByd9u5RFPkGpHQ9>.

Sitografia

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), Accesso agli alloggi pubblici e privati, URL: <https://share.google/jHCE5QdQBgikZRM7n>.

Accademia della Crusca, turistificazione, URL: <https://share.google/3ETkb5woDiJBM3CUT>.

BARCA S., *Il fenomeno della deruralizzazione - Enciclopedia*, URL: <https://share.google/Lpao0fHA00gQvNE80>.

Centro Pasolini, *Agrigento, 19 luglio 1966*, URL: <https://share.google/GU3DGRVxgtJdLeQzm>.

Il Ce.Sto Genova, Cooperativa Sociale, URL: <https://share.google/CslbnZD294r8AwtlJ>.

Che cos'è il piano casa e quali sono i suoi vantaggi, 16 giugno 2016, Made, URL: <https://share.google/vTDA1aVLjMBxWIIgc>.

Come la gentrificazione sta cambiando i quartieri delle grandi città italiane, Agenzia Immobiliare Cavour, 19 ago. 2025,

URL: <https://www.immobiliacavour.it/blog/127/come-la-gentrificazione-sta-cambiando-i-quartieri-delle-grandi-citt-italiane#:~:text=Cos'è la Gentrificazione?,di profitto in queste aree>.

In cosa consistono l'edilizia popolare (ERP) e l'housing Sociale, FenealUil, 23 gen 2023,
URL: <https://share.google/2wJIFaIW9I2XLUO1E>.

Cos'è la rigenerazione urbana? Definizioni, obiettivi, normativa, Pedago,
URL: <https://share.google/LMw27GECQ2d27Ccc7>.

Cos'è un piano regolatore generale PRG?, BuildBull, 23 lug. 2024,
URL: <https://share.google/BevICKY50bLVQffN4>.

Edilizia residenziale pubblica, cos'è? Significato e normativa, Immobiliare.it, 21 marzo 2024,
URL: <https://share.google/L1PQ8RxH51tUZMsfm>.

El Raval: le attrazioni da non perdere e dove dormire, Barcellona.org,
URL: <https://share.google/iiCzhICvtZGdxVXVI>.

Galata Museo del Mare, URL: <https://share.google/qES2HSclfQhMRt8RT>.

Genova la riqualificazione dell'antico porto, Portus, 20 maggio 2019,
URL: <https://share.google/ylovgGPrmfUiKNedD>.

Fideiussione per Oneri di Urbanizzazione e Costi di Costruzione Legge Bucalossi, ItaliaFideiussioni,
URL: <https://share.google/AXsPCcbfXHVS0jGZu>.

Istituto Autonomo Case Popolari, Wikipedia, URL: <https://share.google/UhjrHyPV1RIGLsIgK>.

Jus ad aedificandum, Dizionari Simone, URL: <https://dizionari.simone.it/1/jus-ad-aedificandum>.

Legge Bucalossi: oneri di urbanizzazione e normative, UnioneGeometri, 31 lug 2024,
URL: <https://share.google/P0aiht7siZs5KEHFS>.

Legge 392/1978: come funziona la legge sulle locazioni degli immobili urbani, UniD Professional, 19 gen. 2019, URL: <https://share.google/5aOAICVjoaEhGkT1O>.

Milano, San Siro e l'Ippodromo Snai, Museimpesa, URL: <https://share.google/UtC8fOiANuI9xjMb2>.

Milano. Sesto San Giovanni: suicidio anziano durante sfratto. Sunia Milano: cordoglio per vittima di emergenza abitativa. Basta parole, ora servono fatti, Sunia, 9 ottobre 2025, URL: <https://share.google/IPRBCQq068yAeVvl0>.

MUCCILLI M., *Lo Statuto Albertino: La Costituzione della Monarchia dei Savoia*, Fatti per la Storia,
URL: <https://share.google/DdBajVktMSMlu8aJB>.

NO – TAV, enciclopedia treccani: <https://share.google/YxpfffNxrOSHQVRly>.

Palazzi dei Rolli, Patrimonio Unesco, Visitgenoa.

Piano casa: proroghe e novità, Mansarda.it, URL: <https://www.mansarda.it/leggi-e-regolamenti/piano-casa-proroghe-e-novita-2025/>.

Revanscismo, Treccani, URL: <https://share.google/yoxGxrONYAZyTKFZ8>.

La rigenerazione urbana e l'attivazione sociale, Brand for the city, 11 giu 2024,
URL: <https://share.google/Fu3VRwmpirqfBDDh>.

Rigenerazione urbana e riqualificazione urbana, Futuracity, URL: <https://share.google/pKq71ZAIPQfin2sc6>.

Servizi abitativi – ACER Reggio Emilia, URL: <https://share.google/8FX2cdcSav2awUsQR>.

STAT servizi, *PRG – PGT*, URL: <https://www.statservizi.it/lineeguida/imu/terreni-edificabili/prg-pgt/>.

Stefano Boeri Architetti, *Bosco Verticale*, URL: <https://share.google/jAoA7h60g6snWsOK2>.

Le torri di Porta Nuova, Divina Milano, 16 giugno 2024, URL: <https://share.google/nUJDAzyXSIw94NAN1>.

Urbanistica, Treccani Enciclopedia, URL: <https://share.google/WF4Ae9mqYPSPpXDri>.

Ringraziamenti

Giunto al termine di questo percorso accademico desidero esprimere la mia gratitudine a tutti coloro che hanno contribuito a quest'importante traguardo.

Ringrazio il mio relatore, Prof. Fabio Tirio, per avermi dato la possibilità di compiere questo lavoro di ricerca e per la disponibilità e l'aiuto forniti senza i quali l'elaborato non avrebbe potuto prendere forma.

Ringrazio la mia famiglia, mia mamma Rossella e mio papà Gelasio, per il loro amore, la pazienza e il sostegno che non mi hanno mai fatto mancare. La vostra presenza è stata fondamentale in questi anni, siete per me un punto di riferimento ed ispirazione. Un ringraziamento particolare va a mio nonno, a cui ribadisco la mia immensa stima.

Ringrazio la mia fidanzata Sofia, per avermi aiutato nei momenti di difficoltà e supportato in ogni mia scelta. La consapevolezza di avervi accanto ha reso tutto più semplice.

Un ringraziamento a tutti i miei amici a quelli di sempre e a quelli che ho incontrato in questo cammino, senza di voi nulla avrebbe acquisito questo senso.

Un ultimo ringraziamento commosso è per la mia nonna Maddalena. Avrei tanto voluto fosse qui oggi, ma il suo amore mi ha accompagnato in ogni passo senza avermi mai fatto sentire solo.

