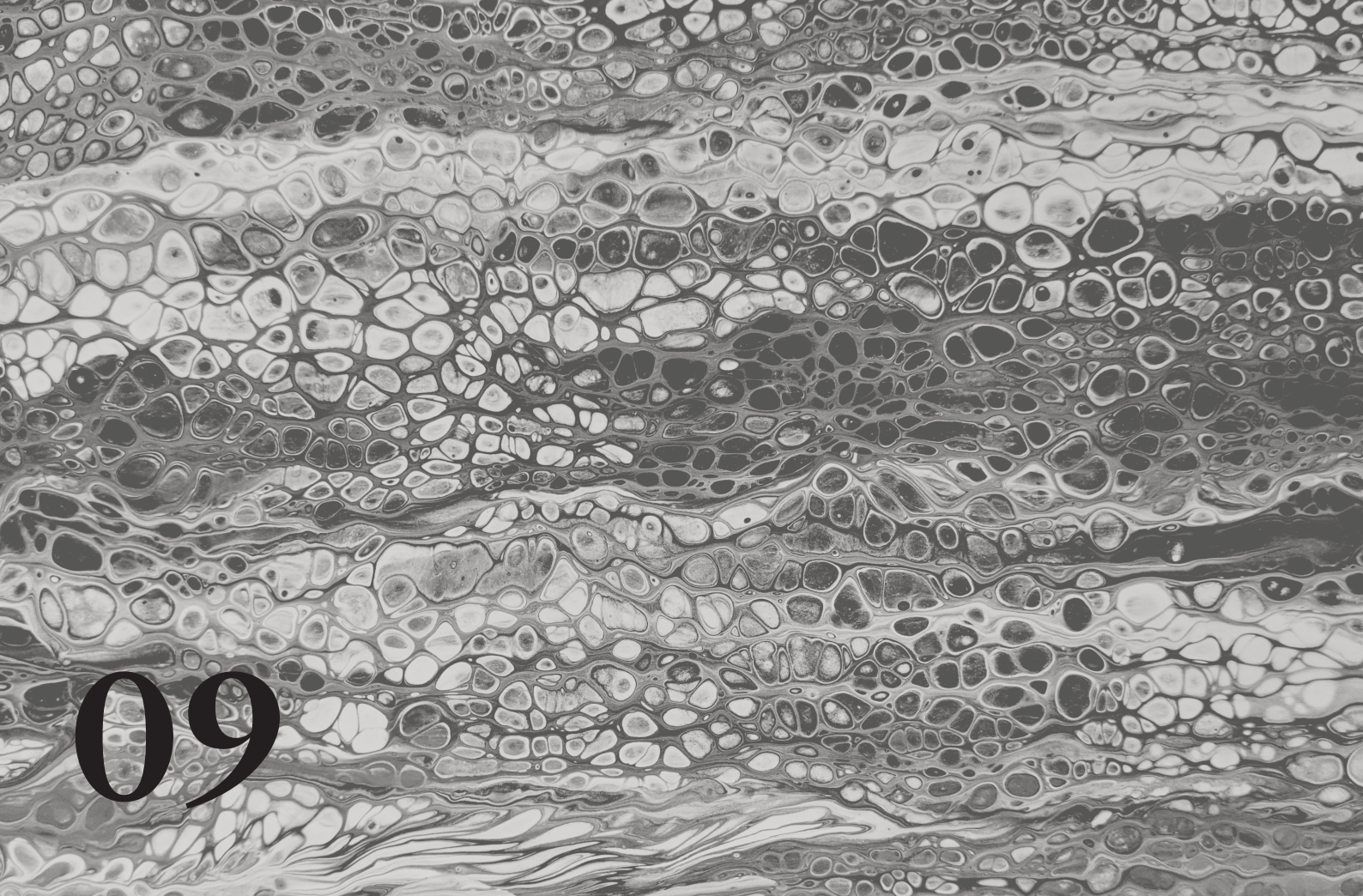




09

Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato

VOLUME 09 A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LUCA GAETA

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025



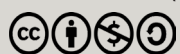
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-92-9

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

09

***Publicness* e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato**

VOLUME 09 A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LUCA GAETA

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025

**ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO, 18-20 GIUGNO 2025**

La Conferenza è organizzata dalla Società Italiana degli Urbanisti e dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – DASTU – Politecnico di Milano, con CRAFT- Competence Center Anti Fragile Territories del DASTU e con il Dipartimento Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito ABC – Politecnico di Milano. La conferenza è patrocinata dal Comune di Milano.

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari), Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Antonella Bruzzese (Politecnico di Milano - Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Grazia Brunetta (Politecnico di Torino), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Elena Dorato (Università degli Studi di Ferrara), Romano Fistola (Università degli Studi Federico II Napoli), Enrico Formato (Università degli Studi di Napoli Federico II), Adriana Galderisi (Università degli Studi della Campania), Carla Tedesco (Università Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia), Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE

Massimo Bricocoli (DASTU), Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Federico Zanfi (Coordinatore YoungerSIU 2025), Andrea Arcidiacono, Bertrando Bonfantini, Alessandro Coppola, Luca Gaeta, Scira Menoni, Eugenio Morello, Carolina Pacchi, Paola Pucci, Paola Savoldi.

COMITATO SCIENTIFICO SIU/MILANO

Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Paolo Bozzuto, Francesca Cognetti, Grazia Concilio, Francesco Curci, Stefano Di Vita, Valeria Fedeli, Antonio Longo, Chiara Merlini, Anna Moro, Laura Montedoro, Laura Pogliani, Paolo Pileri, Davide Ponzini, Maria Chiara Pastore, Cristina Renzoni, Andrea Rigon, DASTU Politecnico di Milano, Stefano Capolongo, ABC Politecnico di Milano.

COMITATO ORGANIZZATIVO

Benedetta Brun, Stella De Luca, Agim Kërçuku, Giulia Oldani, Marco Peverini, Silvia Ronchi, Isabella Traeger (DASTU Politecnico di Milano).

MEDIA PARTNER, URBINARY

Arianna Bellantuono, Erica Cantaluppi, Stella De Luca, Elena Madiari, Anita Martinelli, Giulia Oldani, Lucia Ratti, Isabella Traeger (Politecnico di Milano)
<https://urbinary.polimi.it/>; https://www.instagram.com/urbinary_thepodcast/

COLLABORATORI

Rebecca Agostoni, Alice Alessandri, Irene Antonioli, Beatrice Arizzi, Raffaella Barbato, Carla Baldissera, Andrea Benedini, Teresa Cavinato, Valentina Ciarlini, Francesca Colombo, Sofia Da Col, Alexandre de Souza Lima, Nicolo Gallo, Giulia Galbiati, Paul Koval, Laurence Milliere, Beatrice Mosso, Vittoria Pavesi, Marcel Vazquez Canto.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Be tools Srl
siu2025@betools.it - www.betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
segreteriasiu.diap@polimi.it

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 09:

"Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato"

Chair: Grazia Brunetta, Luca Gaeta

Discussant: Patrizia Gabellini, Paolo La Greca, Ezio Micelli, Michela Tiboni

Ogni paper può essere citato come parte di:

Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), *Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori", Milano, 18-20 giugno 2025*, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

I Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) e la *publicness* della città pubblico-privata

Giorgio De Ambrogio

Sapienza Università di Roma

Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA)

Email: giorgio.deambrogio@uniroma1.it

Abstract

L'articolo interroga le modalità di regolazione del rapporto tra pubblico e privato nell'urbanistica contrattuale attraverso il caso dei Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) promossi dal Comune di Milano a partire dal 2012. Il contributo inquadra la disciplina urbanistica degli SPIG ponendo l'accento sull'affermazione di un principio di bilanciamento economico tra i vantaggi per gli operatori privati e beneficio per la collettività. La traduzione operativa di questo principio mette in luce una tensione tra un vantaggio privato facilmente stimabile e uno pubblico di difficile misurazione. Ciò evidenzia la discrezionalità dei processi di convenzionamento e la forte responsabilità a cui sono sottoposti gli uffici tecnici comunali in un quadro normativo ancora generale. Ne emerge un modello di intervento in cui lo stato agisce come "soccorritore preventivo" degli operatori immobiliari, trasferendo parte del valore prodotto dalle trasformazioni urbane alla riduzione del rischio degli investimenti privati a fronte di servizi di interesse generale gestiti da privati e proposti al pubblico "a prezzi calmierati" rispetto al libero mercato. Questo modello conduce a interrogarsi sia sulla natura dell'interesse generale sia sull'esistenza, nelle condizioni in cui opera l'amministrazione milanese, di diverse modalità di utilizzo del valore generato dalle trasformazioni del territorio.

Parole chiave: urban regeneration, large scale projects, public interest

1 | Introduzione

Studiare le trasformazioni urbane oggi significa analizzare, sempre più spesso, progetti nati da accordi tra pubblico e privato. In Italia, il carattere negoziale della pianificazione è al centro del dibattito urbanistico almeno dagli anni Ottanta¹. Numerosi contributi hanno evidenziato la perdita di centralità del piano a favore del progetto e della regola a favore del contratto (Balducci, 1984; Dente, 1990). Un ampio campo di studi ha sostenuto l'esigenza di formalizzare le relazioni negoziali come pratiche ordinarie e trasparenti (Curti, 2006; Gaeta, 2021; Mazza, 1997; Urbani, 2011). Da un'altra prospettiva, diversi autori hanno letto in questo processo l'affermazione di modelli manageriali di governo urbano (Jensen et al., 2018; Pinson, 2009).

Il moltiplicarsi di accordi pubblico-privati ha prodotto un vasto corpus di analisi sui loro effetti. Un campo di studio ha messo in luce le dinamiche di appropriazione privata della rendita fondiaria (Gielen & Tasan-Kok, 2010; Pizzo, 2023), concentrandosi particolarmente sui grandi progetti di rigenerazione urbana (Raco, 2014; Vicari & Molotch, 1990). Da un punto di vista di analisi di politiche pubbliche, si sono sottolineate le difficoltà nella tutela dell'interesse pubblico (Codecasa & Ponzini, 2011; Krawchenko & Stoney, 2011) e l'esigenza di rinnovare i modi con cui si pratica la valutazione di politiche e interventi (Lichfield, 1998), anche sollevando una tensione tra razionalità tecnica e volontà politica incorporata negli strumenti con cui vengono condotte (Lascombes & Le Galès, 2006). Si è suggerito di guardare a questi processi di super-regolamentazione come strategie di de-regolamentazione, aggirando regole e vincoli definiti dal piano (Pizzo & Di Salvo, 2015).

Il presente contributo si colloca in questo dibattito, analizzando il caso dei Servizi Privati di Interesse Generale (SPIG) nella disciplina urbanistica del Comune di Milano tra il 2012 e il 2025. Gli SPIG sono servizi prodotti e gestiti da privati in cambio di vantaggi economici e convenzionati con l'Amministrazione per il loro interesse pubblico. La vicenda degli SPIG permette di affrontare due interrogativi: (1) qual è il limite della razionalità tecnica nel bilanciare benefici privati facilmente stimabili e benefici pubblici difficilmente quantificabili? (2) quali modalità di regolazione del rapporto pubblico-privato garantiscono la tutela dell'interesse pubblico?

Si sosterrà che le difficoltà nella valutazione dei benefici pubblici prodotti dagli SPIG implica una necessaria discrezionalità nei processi di convenzionamento, la quale rappresenta un costo che ricade sulla collettività

¹ In Italia, un punto di partenza rilevante è il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge n. 179/1992 e la relativa disciplina del Programma Integrato di Intervento, il quale modifica l'assetto verticale della relazione tra piano e progetti sancita dalla legge urbanistica del 1942.

associato alla flessibilità dell'urbanistica contrattuale, suggerendo l'esigenza di una valutazione politico-amministrativa di queste scelte. Da questo punto di vista, si seguirà la suggestione di Pizzo e di Salvo (2015), sostenendo che l'Amministrazione adotta una postura di "soccorritore preventivo" dell'interesse privato, cedendo una consistente parte del valore creato dalle trasformazioni urbane a fronte di un beneficio pubblico di non facile valutazione.

Il paper si articola in due sezioni: la prima ricostruisce la disciplina degli SPIG e ne presenta la consistenza. La seconda affronta i due interrogativi di ricerca, utilizzando il caso come occasione per una lettura tecnico-politica dei rapporti negoziali tra pubblico e privato.

2 | I Servizi Privati di Interesse Generale, una storia lombarda

La disciplina degli SPIG può essere ripercorsa distinguendo quattro grandi fasi:

1. *Fase preliminare (2001 – 2012)*. Affermazione degli SPIG nella disciplina regionale
2. *PGT 2012 (2012-2019)*. Adozione del PGT e inserimento degli SPIG nel Piano dei Servizi.
3. *PGT Milano 2030 (2019-2023)*. Variante Generale al PGT e affermazione di un principio di bilanciamento economico tra vantaggi privati e benefici pubblici prodotti da SPIG
4. *Delibera 288/2023 – oggi*. Linee guida per il convenzionamento di SPIG e definizione del sistema di calcolo dei benefici privati

Origine e fondamento normativo degli SPIG: la disciplina urbanistica regionale

La storia dei Servizi Privati di Interesse Generale in Lombardia prende avvio nei primi anni 2000. La L.R. 1/2001 introduce il Piano dei Servizi (art. 7), demandando alla Giunta Regionale la definizione dei criteri per la sua redazione. La D.G.R. 7/7586 del 21 dicembre 2001 precisa che i Comuni devono considerare non solo la quantità delle aree per servizi, ma anche qualità, accessibilità e localizzazione, segnando un primo passo verso una nozione estesa di "servizio".

La svolta normativa si ha con la L.R. 12/2005, "Legge per il governo del territorio", che sostituisce i PRG con il Piano di Governo del Territorio (PGT), articolato in Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi. Quest'ultimo assume un ruolo centrale, includendo tra i servizi pubblici e di interesse generale anche quelli di natura privata, «purché di uso pubblico o di interesse generale, regolati da atto di asservimento o da regolamento d'uso, ovvero accreditati dall'organismo competente» (art. 9). Il legislatore riconosce così la possibilità per soggetti privati di produrre e gestire servizi rilevanti per la collettività, a condizione che accessibilità e destinazione d'uso pubblico siano garantite tramite strumenti giuridici vincolanti e i progetti di insediamento siano sottoposti ad una valutazione da parte delle Amministrazioni comunali.

Gli SPIG nell'urbanistica milanese: il PGT del 2012

L'introduzione degli SPIG negli strumenti di piano di Milano avviene con il Piano dei Servizi relativo al PGT del 2012, in particolare agli artt. 3 e 4 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA). Qui viene fornita una definizione di servizi di interesse generale che comprende anche quelli realizzati e gestiti da privati (art. 3) e si specifica che la loro realizzazione non è computata nella superficie lorda di pavimento (SLP) prevista dagli interventi (art. 4)². Si afferma inoltre l'esigenza di una valutazione dell'interesse generale da parte dell'amministrazione per il convenzionamento di SPIG.

In questa fase, non risulta che il Comune abbia prodotto ulteriori atti per precisare in che modo sarebbe avvenuta la valutazione. Il processo di convenzionamento avviene ai sensi di questa normativa attraverso una valutazione realizzata dalle direzioni competenti sui singoli progetti e sulle proposte degli operatori privati attivi nello sviluppo delle aree.

Il bilanciamento economico tra vantaggi privati e benefici pubblici: il PGT Milano 2030

Con la Variante Generale al PGT (PGT Milano 2030), approvata nel 2019, la disciplina degli SPIG viene aggiornata attraverso modifiche agli artt. 4 e 6 delle NTA. Rispetto al 2012 si definiscono tre precisazioni rilevanti: (i) la definizione di interesse generale è estesa a includere non solo la risposta ai bisogni della popolazione insediata ma anche domande future derivanti dalle trasformazioni urbane; (ii) la Giunta Comunale ha la facoltà di introdurre incentivi per stimolare specifiche categorie di SPIG; (iii) si rafforza la procedura di valutazione dell'interesse generale mediante criteri attuativi definiti dall'amministrazione. Tale valutazione si fonda su quattro principi: a) la qualità della prestazione resa (anche rispetto a riferimenti sovraordinati), b) l'accessibilità per categorie di utenti indicate dall'Amministrazione con definizione di orari di apertura e costi di accesso in linea con le tariffe dei servizi comunali, c) la relazione con il quartiere d) il

² Comune di Milano, Piano di Governo del Territorio (previgente 2012), Norme di Attuazione al Piano dei Servizi, art. 4 comma 7.

bilanciamento economico tra benefici pubblici e vantaggi privati, garantendo che la prestazione resa sia equiparabile in termini monetari al vantaggio ottenuto dall'operatore privato. L'art. 6 precisa, inoltre, che gli SPIG non concorrono al calcolo della superficie lorda edificabile.

Questa evoluzione segna un passaggio cruciale legato al principio di bilanciamento economico. Dopo otto anni di disciplina urbanistica in cui gli SPIG erano convenzionati solo sulla base del riconoscimento di un interesse generale valutato dall'Amministrazione, si introduce l'esigenza di esplicitare in termini monetari l'equivalenza tra i vantaggi privati e il beneficio pubblico.

Uno strumento operativo per valutare il bilanciamento economico: la Delibera di Giunta n.288/2023

Nel 2023 la Giunta Comunale ha approvato la delibera n. 288³, che introduce linee guida per la valutazione delle proposte di nuovi SPIG, segnando un passaggio rilevante nella loro regolazione. L'obiettivo è definire una metodologia standardizzata per la valutazione e gestione dei servizi, così da garantire un effettivo beneficio pubblico.

La procedura riprende gli artt. 4 e 6 delle NTA e i criteri già previsti (qualità della prestazione, accessibilità, relazione con il territorio, bilanciamento economico). La valutazione avviene sulla base di una proposta progettuale dell'operatore, coinvolgendo tutte le direzioni comunali interessate dai servizi che si intende sviluppare, che saranno chiamate a valutare se la proposta implichi un miglioramento della qualità della vita in uno specifico contesto territoriale.

Particolare rilievo è attribuito all'introduzione di una metodologia di calcolo del beneficio privato. L'allegato tecnico alla delibera precisa che i vantaggi privati riconoscibili agli operatori possono consistere in: esenzione da oneri e costo di costruzione; valorizzazione di superfici escluse dalla SL edificabile, attribuzione di diritti edificatori trasferibili e valorizzabili. Tali vantaggi sono valutati su un orizzonte di 33 anni. Alla scadenza, le aree potranno accogliere altri SPIG o diritti edificatori, previo conguaglio degli oneri dovuti. Questi vantaggi economici devono essere compensati da benefici pubblici di pari valore.

La stima del beneficio pubblico, tuttavia, risulta più complessa, data la varietà dei servizi e la difficoltà di tradurre in termini monetari il valore collettivo prodotto. Per questo l'allegato prevede l'uso di metodologie di stima indiretta che garantiscano robustezza e sostenibilità al calcolo ma riconosce l'impossibilità di definire precisamente una metodologia applicabile a tutte le categorie di servizi convenzionabili. Una volta sancito questo principio generale si rinvia a futuri provvedimenti deliberativi – afferenti a singole categorie di servizi – la definizione sia dei criteri minimi necessari per il convenzionamento sia delle modalità di valutazione del beneficio pubblico prodotto.

Infine, la delibera differenzia gli incentivi per categoria di servizio, lasciando una quota di beneficio all'operatore e attribuendo percentuali variabili di bilanciamento economico e quindi, di valore che resta mano all'operatore (alcuni esempi sono offerti nei paragrafi seguenti).

Dal 2023 ad oggi⁴ non risultano approvati i provvedimenti settoriali atti a definire i criteri minimi necessari per il convenzionamento e le modalità di valutazione del beneficio pubblico. Allo stesso modo, non risultano convenzionamenti di SPIG fondati sulla disciplina introdotta dalla delibera 288/2023.

Dopo la delibera 288/2023: una sintesi del processo

Con la delibera 288/2023, lo sviluppo di SPIG avviene attraverso il seguente iter:

1. **APPROVAZIONE PRELIMINARE.** La Giunta Comunale – nell'approvazione dei Piani Attuativi legati a interventi di rigenerazione urbana – approva una consistenza di massima delle superfici da dedicare a SPIG.
2. **ANALISI DI CONTESTO.** Con riferimento a ciascun Piano Attuativo, l'Amministrazione comunale produce una analisi di contesto volta ad orientare lo sviluppo specifico degli SPIG in relazione alla domanda di servizi espressa dal territorio.
3. **PROPOSTA DI DETTAGLIO.** L'operatore, in dialogo con le direzioni competenti, sviluppa una proposta di dettaglio degli SPIG. Questo significa indicare la natura dei servizi che si intende attivare e in che modo l'interesse pubblico creato sarà equiparabile – in termini monetari – al beneficio privato ottenuto dall'operatore.
4. **CONVENZIONAMENTO.** A seconda della tipologia di servizi convenzionati come SPIG, le direzioni competenti sottoscrivono una convenzione di dettaglio che definisce il contenuto degli SPIG, certificandone l'interesse pubblico.

³ La delibera è accessibile al seguente link:

https://www.comune.milano.it/repo/sillecto/files/015146/2023/015146_2023_n161463.pdf (consultato 23/09/2025)

⁴ La redazione di questo contributo è avvenuta tra aprile e settembre 2025.

Cosa può essere SPIG? Una breve rassegna.

La delibera 288/2023 definisce un ampio catalogo di 100 servizi in 17 categorie convenzionabili come SPIG, dei quali 46 beneficiano di incentivi legati al bilanciamento economico. Gli incentivi sono definiti in forma di percentuali di bilanciamento economico che l'operatore deve garantire attraverso la gestione del servizio, comprese tra il 30% e il 70% del vantaggio economico per l'operatore privato. Tra questi troviamo un'ampia gamma di servizi tra cui servizi sociali, servizi scolastici, servizi legati al settore sanitario e alla salute. Altre categorie risultano afferenti a settori di intervento maggiormente legati all'impresa e all'iniziativa privata, come quelli riportati in tabella.

Tabella 1 | Selezione di categorie di servizi convenzionabili come SPIG e incentivi al loro sviluppo (elaborazione dell'autore)

Categoria	Tipologia	Incentivi % di bilanciamento
Commercio	Mercati vari	50%
	Attività produttive innovative a impatto sociale	70%
	Negozi storici	50%
	Negozi di vicinato e servizi di prossimità	50%
	Attività produttive innovative e a impatto sociale	70%
Innovazione economica	Incubatori e acceleratori di impresa	70%
	Servizi per la smart city	70%
	Laboratori e spazi per l'innovazione	70%
Sport	Centri sportivi	50%
	Grandi impianti sportivi	50%
Turismo	Attività turistico-ricettive	70%
	Spazi e padiglioni fieristici	50%

La consistenza degli SPIG nel territorio Comunale⁵

Rintracciare in modo completo le superfici dedicate a SPIG negli interventi di rigenerazione urbana a Milano è complesso; i dati disponibili devono quindi considerarsi preliminari. Si riportano comunque alcune informazioni di massima, basate sull'analisi di due tipologie di Piani Attuativi approvati recentemente dalla Giunta Comunale: gli interventi sugli Scali Ferroviari, legati all'Accordo di Programma 2017, e i Piani Attuativi previsti dal PGT Milano 2030 (PA1-A8).

⁵ L'insieme dei dati riportati in questa tabella sono riferibili a documentazione del Comune di Milano consultata tra Aprile e Settembre 2025 sul sito <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica>

49 Brunetta G., Gaeta L. (a cura di, 2026), Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori", Milano, 18-20 giugno 2025, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano. | 978-88-99237-92-9

<i>Area di trasformazione</i>	<i>SL (mq)</i>	<i>SPIG (mq)* In aggiunta a SL</i>	<i>Incremento SL (%)</i>	<i>Tipologia di servizio</i>
Scalo Farini (U. Valtellina)	39.000	25.000	64%	Hub di innovazione
Scalo Farini (S. Cristoforo)	52.000	0	0%	Residenza universitaria
Scalo Greco-Breda	24.000	7.800	33%	ND
Scalo Romana	164.000	51.128	31%	ND
Scalo Rogoredo	16.000	8.800	55%	Residenza universitaria
Scalo Lambrate	ND	ND		ND
Scalo Porta Genova	ND	ND		ND
PA1_Vaiano Valle Nord*	29474	1.790	6%	Cascina Molino della Valle
PA2.1_Natta Nord*	11.500	0	0%	
PA2.2_Natta Sud*	19.838	0	0%	
PA3_Viale Molise (Ex Macello) *	120424	39.770	33%	Sede Istituto Europeo di Design (IED) Spazi polifunzionale/espositivo Servizi locali urbani
PA4_Basmetto*	ND	ND		
PA5_Piazza Lugano*	23000	3.500	15%	Centro di Distribuzione Postale
PA6_Caserma Mameli*	71043	0	0%	ND
PA7_Trotto*	45.974	55.826	121%	Servizi abitativi sociali in locazione Negozi di vicinato Sport; Commercio Infrastrutture per l'ambiente Istruzione, formazione e lavoro
PA8_Via Novate*	21780	400	2%	Servizi integrati per l'abitare
Tot	638.033	194.014	30%	

*Nei PA previsti dal PGT non si differenzia la natura dei servizi di interesse generali specificando se questi sono promossi e gestiti dall'ente pubblico o da operatori privati, come invece è specificato nei PA legati agli scali ferroviari. È quindi possibile che venga effettivamente convenzionata come SPIG solo una parte di queste superfici.

3 | Gli SPIG come modo di regolazione del rapporto pubblico-privato

La vicenda degli SPIG offre un caso significativo per l'analisi della regolazione dei rapporti tra pubblico e privato immobiliare, permettendo di formulare alcune considerazioni utili per trattare i due interrogativi di ricerca formulati nell'introduzione.

L'interesse pubblico è sempre calcolabile? L'esigenza di una lettura tecnico-politica.

La storia degli SPIG suggerisce di interrogarsi sui limiti della competenza tecnica nell'esercizio dell'attività di tutela dell'interesse pubblico, mostrando una tensione tra razionalità tecnica e indirizzo politico.

Come è ovvio, il nodo centrale è quello del bilanciamento economico tra benefici privati, facilmente quantificabili, e benefici pubblici, più difficili da misurare. È opportuno sottolineare che questo principio di bilanciamento viene esplicitato dalla norma solo nel 2019, otto anni dopo l'introduzione degli SPIG nel Piano dei Servizi. Bisognerà aspettare ancora tre anni per l'approvazione della delibera 288/2023. La delibera, pur definendo alcune importanti linee guida, constata le difficoltà di definizione di un metodo

condiviso per la valutazione dell'interesse pubblico rimandando al futuro provvedimenti settoriali di dettaglio.

In questo quadro, il convenzionamento degli SPIG ricade sulle valutazioni dei diversi dirigenti comunali, chiamati a gestire una materia complessa sulla base di una normativa ancora generale, aprendo a una inevitabile discrezionalità di questa valutazione. Inoltre, non va sottovalutato che l'esercizio di questa discrezionalità si traduce anche in importanti responsabilità per le figure dirigenziali, le quali operano spesso in condizioni materiali sproporzionate rispetto a quelle delle controparti private con cui si confrontano. Non si intende mettere in discussione il fatto che la capacità tecnica degli uffici del comune giochi un ruolo fondamentale nel costituire un quadro regolativo. Tuttavia, è opportuno sottolineare che questa discrezionalità-responsabilità è il prodotto della natura flessibile e negoziale di questo dispositivo ed è un costo ulteriore che l'Amministrazione accetta di sostenere per promuovere lo sviluppo di SPIG. In sostanza, si accetta l'idea che si possano sovvenzionare con risorse pubbliche servizi realizzati e gestiti da privati il cui interesse pubblico è dubbio. La distanza tra la misurabilità del beneficio privato e del beneficio pubblico suggerisce che per occuparsi del modo con cui viene praticata l'urbanistica contrattuale è imprescindibile tenere insieme un piano tecnico e uno politico.

Dalla città pubblica alla città privata a prezzo calmierato?

La seconda considerazione si interroga su qual è l'interesse pubblico prodotto e tutelato attraverso queste forme di co-produzione dei servizi di interesse generale. Nel caso degli SPIG, questo riguarda il sistema di incentivi promosso dall'Amministrazione. L'incentivo agli operatori avviene infatti a costo di garantire una redditività che è indicata attraverso le percentuali di bilanciamento economico individuate dal comune per ciascuna categoria di servizi.

Immaginiamo, a titolo di esempio, che si realizzi una piscina convenzionata come SPIG. L'operatore privato accetta di produrre e gestire questo servizio a fronte di un vantaggio, che si sostanzia nel non computo della superficie come SL e nel non versamento degli oneri di urbanizzazione. Concretamente, se si dedicherà il piano terra di un edificio di nuova costruzione alla piscina si potrà realizzare "un piano in più" poiché la piscina è esclusa dal computo della SL. Nel confronto con l'operatore si richiede di giustificare una tariffa per questo servizio che sia in grado di compensare il 50% del vantaggio privato che ha ottenuto. Il restante 50%, che l'operatore ha percepito attraverso la valorizzazione di questa superficie, è servito a rendere profittevole la costruzione della piscina. Durante il convenzionamento le direzioni competenti del Comune valuteranno se la tariffa proposta dall'operatore è in grado di rispondere al bisogno locale di servizi sportivi e a compensare il 50% del beneficio privato, pur garantendo la sostenibilità della gestione privata dello stesso. Come risultato, si otterrà un servizio privato con una tariffa di accesso ridotta rispetto a un eventuale servizio sviluppato nel mercato libero, dove la differenza tra il prezzo di una piscina privata e il prezzo "calmierato" di una piscina SPIG rappresenta l'interesse generale.

La scelta di introdurre questi regimi vantaggiosi è legittima su un piano amministrativo e risponde alla logica di garantire l'attrattività del mercato immobiliare milanese per questi operatori. L'argomento politico che la sostiene è che la non soddisfazione dei criteri di attrattività considerati come profittevoli dai privati implica la mancata realizzazione di certi servizi. Questo progetto politico è però da porre in esame, in quanto delinea uno scenario futuro nel quale la produzione di servizi di interesse generale è inevitabilmente destinata ad avvenire a queste condizioni: un beneficio pubblico di difficile valutazione che si traduce in una tariffa "a prezzo calmierato" rispetto al mercato, a fronte di un guadagno privato chiaro e facilmente monetizzabile. In sostanza, la tutela dell'interesse pubblico si traduce nella riduzione del rischio legato all'investimento privato e nella ricerca di un equilibrio tariffario in grado di rendere una "piscina SPIG" allo stesso tempo sostenibile nella gestione e accessibile a più persone possibile. È opportuno chiedersi se esiste una soluzione alternativa o complementare, nelle condizioni in cui opera un'Amministrazione come quella milanese, per promuovere servizi di interesse generale mobilitando diversamente il valore creato attraverso le trasformazioni immobiliari.

4 | Conclusioni. Lo stato come "soccorritore preventivo"

La vicenda degli SPIG suggerisce un limite ad affrontare il tema della tutela dell'interesse pubblico attraverso uno sguardo orientato alla natura tecnica delle soluzioni introdotte per valutare l'interesse pubblico. Se la competenza tecnica è fondamentale per costruire e implementare un quadro regolativo, la natura variabile e contestuale dell'interesse pubblico implica necessariamente una discrezionalità nella valutazione, il che rende difficile, quando non impossibile, costruire metodologie capaci di portare su un piano di comparabilità i benefici privati (concentrati e quantificabili) e quelli pubblici (diffusi e eterogenei).

Lo sguardo orientato alla tecnica rischia di perdere di vista la natura fortemente politica di queste modalità di regolazione dei rapporti tra pubblico e privato. Ispirandosi alla lettura di Pizzo e Di Salvo (2015), si può sostenere che attraverso la disciplina degli SPIG, l'operatore pubblico agisce come "soccorritore preventivo" del mercato. Per tenere insieme lo sviluppo di attrattività per gli operatori immobiliari e lo sviluppo di servizi di interesse generale, si mette a disposizione degli operatori una componente consistente del valore prodotto attraverso la trasformazione delle aree. Il risultato è lo sviluppo di servizi di mercato prodotti e gestiti da privati, sovvenzionati dalla pubblica amministrazione attraverso l'attribuzione di consistenti vantaggi economici agli operatori sulla base di una difficile valutazione di interesse generale.

Queste riflessioni, necessariamente intermedie, aprono tre ulteriori piste di ricerca.

La prima riguarda lo sviluppo degli SPIG prima dell'introduzione del principio di bilanciamento economico nel PGT Milano 2030. Durante gli otto anni di vigenza del PGT 2012 – periodo in cui Milano ha vissuto importanti trasformazioni, la valutazione dell'interesse generale era affidata alle direzioni comunali senza una normativa che definisse le modalità di valutazione. Analoga riflessione si può applicare ai quattro anni iniziali del PGT 2030, nei quali, pur sancito il principio di bilanciamento economico, mancavano ancora linee guida e metodologie operative come quelle della delibera 288/2023.

La seconda riguarda la futura definizione di criteri minimi e modalità di valutazione dei singoli servizi, che avverrà attraverso la disciplina di dettaglio in corso di sviluppo e costituirà un banco di prova cruciale per la traduzione operativa del principio di bilanciamento di interessi pubblici e privati.

La terza, infine, attiene alle pratiche negoziali che si sviluppano al di là della norma, nel confronto tra pubblico e privato che soggiace alla definizione di questi grandi interventi, interrogandosi su quale ruolo abbia avuto – se lo ha avuto – la possibilità di realizzare superfici non computate come SL attraverso il convenzionamento di servizi. Un approfondimento maggiormente qualitativo di queste dinamiche permetterà una comprensione più completa delle modalità con cui si pratica oggi l'urbanistica contrattuale.

Riferimenti bibliografici

- Balducci, A. (1984). La riarticolazione del rapporto pubblico/privato nella pianificazione territoriale. Alcune ipotesi a partire dallo studio delle convenzioni urbanistiche dell'area milanese. In Secchi, B. (a cura di) *Partiti amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia* (pp. 113–142). Franco Angeli, Milano.
- Codecasa, G., & Ponzini, D. (2011). Public–Private Partnership: A Delusion for Urban Regeneration? Evidence from Italy. *European Planning Studies*, 19(4), 647–667.
- Curti, F. (2006). *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*. INU Edizioni.
- Dente, B. (1990). *Metropoli per progetti: Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*. Il Mulino, Bologna.
- Gaeta, L. (2021). *Urbanistica contrattuale: Criteri, esperienze, precauzioni*. Franco Angeli, Milano.
- Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097–1131.
- Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2018). Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict–ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, 33(4), 447–465.
- Krawchenko, T., & Stoney, C. (2011). Public Private Partnerships and the Public Interest: A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 2(2).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2006). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po. (Vol. 39).
- Lichfield, N. (Ed.). (1998). *Evaluation in planning: facing the challenge of complexity* (Vol. 47). Springer Science & Business Media.
- Mazza, L. (1997). *Trasformazioni del piano*. FrancoAngeli, Milano.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.
- Pizzo, B. (2023). *Vivere o morire di rendita: La rendita urbana nel XXI secolo*. Donzelli Editore, Roma.
- Pizzo, B., & Di Salvo, G. (2015). Il nodo della rendita immobiliare. In D'Albergo, E.; Moini, G. *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*. Carocci Editore, Roma.
- Raco, M. (2014). Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 176–197.
- Urbani, P. (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Bollati Boringhieri, Torino.

Vicari, S., & Molotch, H. (1990). Building Milan: Alternative machines of growth. *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(4), 602–624.

Sitografia

Comune di Milano, Delibera di Giunta n. 288 del 10/03/2023

https://www.comune.milano.it/repo/sillecto/files/015146/2023/015146_2023_n161463.pdf

(consultato in data 23/09/2025)

Comune di Milano, Allegato A alla Delibera di Giunta n. 288 del 10/03/2023, Relazione Tecnico Istruttoria,

<https://www.unioneimmobiliare.org/normative/comune-di-milano-approvati-gli-indirizzi-per-la-realizzazione-di-nuovi-servizi-privati-di-interesse-pubblico-o-generale-cd-spig/>

(consultato in data 23/09/2025)

Comune di Milano, Interventi di Rigenerazione Urbana previsti dal PGT

<https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica>

Comune di Milano, Accordo di Programma Scali Ferroviari

<https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/rigenerazione-urbana-e-urbanistica/attuazione-pgt/adp-scali-accordo-di-programma> (consultato in data 23/09/2025)

Riconoscimenti

Si ringraziano le professoressa e i professori Grazia Brunetta, Luca Gaeta, Patrizia Gabellini, Paolo La Greca Ezio Micelli e Michela Tiboni per il proficuo confronto durante la sessione n.9 – “Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato” della XXVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti. Un ringraziamento particolare va anche alla prof.ssa Barbara Pizzo per i diversi momenti di discussione e riflessione condivisi attorno ai temi trattati in questo contributo.