

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

4

2019 · ANNO XL  
ottobre/dicembre

---

---

POLITICHE E STRUMENTI  
PER LE CITTÀ COLLABORATIVE

---

---

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda

Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini  
Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Giulia Massari  
Anna Margherita Russo



*Condizioni di abbonamento*  
*La quota di abbonamento*  
*alla Rivista rimane bloccata al*  
*2019 per tutto il 2020 ed*  
*è di € 136,00 da versare*  
*sul c.c. postale n. 31666589*  
*intestato a Maggioli s.p.a.*  
*– Periodici, Via del Carpino, 8*  
*– 47822 Santarcangelo*  
*di Romagna (RN).*

*La Rivista è disponibile*  
*nelle migliori librerie.*  
*Il prezzo di vendita per singoli*  
*numeri è di € 35,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo*  
*arretrato è di € 39,00.*

*I prezzi suindicati si intendono*  
*Iva inclusa.*

*L'abbonamento decorre*  
*dal 1° gennaio*  
*con diritto al ricevimento*  
*dei fascicoli arretrati ed avrà*  
*validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque,*  
*al fine di garantire la continuità*  
*del servizio, in mancanza*  
*di esplicita revoca,*  
*da comunicarsi in forma scritta*  
*entro il trimestre seguente*  
*alla scadenza dell'abbonamento,*  
*si riserva di inviare il periodico*  
*anche per il periodo successivo.*  
*La disdetta non è comunque*  
*valida se l'abbonato non è*  
*in regola con i pagamenti. Il rifiuto*  
*o la restituzione dei fascicoli della*  
*Rivista non costituiscono disdetta*  
*dell'abbonamento a nessun effetto.*  
*I fascicoli non pervenuti possono*  
*essere richiesti dall'abbonato non*  
*oltre 20 giorni dopo la ricezione*  
*del numero successivo.*

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658

E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)

Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)

EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242

Sito web: [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,  
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA  
Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione  
Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Stefano Aurighi



# INDICE

## EDITORIALE

- 849 *From smart to sharing?* Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)  
*Giorgia Pavani*

## SAGGI E ARTICOLI

- 861 Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?  
*Stefania Profeti, Valeria Tarditi*
- 891 Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale  
*Guido Smorto*
- 917 Problemi di governo della *sharing economy* nel settore delle locazioni turistiche e del *bike-sharing*  
*Chiara Alvisi, Alessio Claroni*
- 947 Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali  
*Daniele Donati*
- 971 Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte  
*Claudia Tubertini*
- 995 Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato  
*Francesco Manganaro*

## NOTE E COMMENTI

- 1023 Evoluzione recente della disciplina in materia di trattamento dei rifiuti urbani e i suoi riflessi sulla funzione di pianificazione regionale  
*Piorgiorgio Novaro*

## OSSERVATORIO REGIONALE

- 1045 Il Parco tematico di Mutonia a Santarcangelo di Romagna. Valorizzazione del paesaggio, gestione di beni comuni e sviluppo dei territori: una lettura in prospettiva giuridico-manageriale  
*Carmen Vitale, Mara Cerquetti, Caterina Nanni*
- 1071 Table of contents and abstracts
- 1075 Notizie sugli autori

## *From smart to sharing?* Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)

Giorgia Pavani

«Magnifico». Disse Giovannino. «E poi?»  
 «Poi abbiamo lo staccapanni».  
 «Vorrà dire l'attaccapanni».  
 «L'attaccapanni serve a ben poco,  
 se non avete il cappotto da attaccarci.  
 Col nostro staccapanni è tutto diverso.  
 Lì non bisogna attaccarci niente, c'è già tutto attaccato.  
 Se avete bisogno di un cappotto andate lì e lo staccate.  
 Chi ha bisogno di una giacca, non deve mica andare a comprarla:  
 passa dallo staccapanni e la stacca.  
 C'è lo staccapanni d'estate e quello d'inverno,  
 quello per uomo e quello per signora.  
 Così si risparmiano tanti soldi»

(G. RODARI, *Il Paese con l'esse davanti*)

Non so se Gianni Rodari avesse in mente un modello assistenzialista o un modello solidale-cooperativo quando ideò questo bizzarro e pacifico Paese; forse suggestionata dalla lettura dei testi che appaiono in questo monografico, il passaggio dello staccapanni, da subito, mi ha evocato una scena di condivisione urbana, che non escluderei di vedere realizzata – se già non è stato fatto – in qualche piazza o all'angolo di qualche via di una città europea. Perché il “Paese”, più che a un micro Stato, mi ha fatto pensare a una città, nella quale le pratiche di amministrazione condivisa sono sostenute e, in parte, regolate. Una città *sharing*, per scelta o per necessità, *smart* per definizione (l'una inclusiva dell'altra), se proprio si deve ricorrere all'esercizio di aggettivare questo «spazio giuridico»<sup>1</sup>.

(1) Si chiede se le città possano avere un rilievo giuridico distinto dal concetto di comune F. GIGLIANI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 29 ss.

La proposta di andare, per un attimo, oltre le etichette è motivata dall'esigenza di concentrarsi sul sostantivo, prima ancora che sull'aggettivo, e sull'interesse scientifico, economico e politico che esso sta riscuotendo. I dati, del resto, portano ad affermare che il futuro sia urbano. Dal report del *World Urbanization Prospects 2018* si coglie un crescente aumento della popolazione che vive nelle città, dal secondo dopoguerra ad oggi: da 751 milioni nel 1950 ai 4.2 bilioni attuali. Questo *trend* riguarda anche le città europee: alcuni studi stimano una crescita della popolazione urbana, con proiezioni al 2050, che evidenziano importanti differenze fra città e nei diversi Paesi dell'Unione<sup>2</sup>.

Questo movimento verso le città ha suscitato un particolare interesse, tra gli altri, per le tematiche ambientali, collegate alla *governance* urbana: le agende internazionali ed europee puntano a un incremento dell'inclusione sociale per tentare di arginare le diseguglianze sociali prodotte dagli squilibri ambientali<sup>3</sup>.

L'intenzione di mettere le città al centro delle politiche pubbliche è giustificata anche da un altro fattore, strettamente connesso al *trend* della loro crescita: l'impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano. Ci ricorda Guido Smorto che, a differenza di quanto si era portati a pensare fino a poco tempo fa, l'impiego delle tecnologie digitali ha sì reso la comunicazione e l'interazione a distanza più semplici ed economiche, ma non ha «attenuato l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone e risorse per lo svolgimento

---

(2) I dati del *World Urbanization Prospects 2018* e le elaborazioni Nomisma su dati UN sono commentati da V. ORIOLI, *Città collaborative e rigenerazione urbana. L'esperienza di Bologna*, in C. ALVISI, D. DONATI, G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI (eds.), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università di Bologna, in corso di pubblicazione.

(3) Le città compiono con alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dalle Nazioni Unite (dalle sfide globali contro la povertà, la diseguglianza, il cambio climatico, il degrado ambientale, ecc.). In questo senso: *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development* (2015) [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) e *The New Urban Agenda*, UN Habitat (2016) <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Sul versante europeo, i dodici temi prioritari per rendere le città più inclusive e sostenibili, individuati dal *Eu Urban Agenda* che discende dal Patto di Amsterdam (2016), toccano le politiche urbane, in connessione con altri livelli di governo (territoriali e nazionali), quali: la mobilità urbana, la qualità dell'aria, la povertà urbana, ecc. (per un approfondimento si vedano i lavori del *Urban Intergroup at the European Parliament*: <http://urban-intergroup.eu>).

dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi<sup>4</sup>; al contrario, in questi anni, si è verificata «una radicale trasformazione dei rapporti economici che vede le città sempre più al centro. La nuova economia digitale – è la conclusione – è un fenomeno principalmente urbano», e, aggiungiamo, è un fenomeno fortemente in crescita<sup>5</sup>.

Espressioni quali *smart*, *sharing*, *cooperative* – che dagli anni '90 si susseguono per definire le città – rappresentano l'evoluzione dei legami tra tecnologia, mercati e dimensione urbana<sup>6</sup>. Dietro alle etichette si misurano le *performance* delle varie città sulla base delle pratiche collaborative adottate. L'analisi empirica proposta nell'articolo di Stefania Profeti e Valeria Tarditi è effettuata su tre città – Bologna, Milano e Torino – che da alcuni anni si posizionano ai primi posti nei vari *ranking* delle città italiane più *smart* o innovative, come l'*ICity rate* del Forum PA e lo *Smart City Index* elaborato dalla società *Ernst&Young*.

La dimensione delle città sicuramente è un fattore rilevante per le scelte metodologiche di questo tipo di analisi; tuttavia, le modalità con cui l'economia circolare impatta sulle città sono svariate e si riversano su

---

(4) Questa tesi, richiamata nell'articolo di Guido Smorto in questo monografico, è espressa, tra gli altri, da W.G. FLANAGAN, *Urban Sociology: Images and Structure*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2010, p. 378 ss.

(5) Si vedano i dati della crescita nel *Digital economy report 2019. Value creation and capture: implication for developing countries*, delle Nazioni unite.

(6) Il termine *smart* (riferito alle città che pongono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al servizio della comunità), in voga negli anni '90, ha ceduto il passo al termine *sharing* (riferito a un concetto ampio di condivisione che include tanto le politiche della cooperazione dal basso, quanto quelle che tentano di creare strategie favorevoli alle diverse manifestazioni della *sharing economy*). Per una ricognizione della letteratura sul diverso uso dei due termini si rinvia all'articolo di Guido Smorto, in questo numero. Interessanti sono i casi di auto-qualificazione: città che sanciscono, in documenti politici, la loro evoluzione da *smart* a *collaborative*, come si legge nelle Linee di mandato 2016-2021 del Comune di Bologna: «si è cominciato a parlare di "città collaborativa" come di un approccio capace di superare per innovatività il modello della *smart city* che si era affermato in quegli anni come obiettivo qualitativo per molte città [...] nel primo mandato abbiamo promosso un approccio basato sulla sussidiarietà. Ciò che lo ha differenziato dalla più nota *smart city* è l'approccio scaturito dall'approvazione del primo "Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni". La sfida era quella di sperimentare un'idea di città aperta e fondata sulla rigenerazione continua del senso civico. Nel nuovo mandato vogliamo proseguire in questa direzione rafforzando la capacitazione e la coprogettazione come metodo per assumere e realizzare le decisioni del governo cittadino»: *Idee e valori per Bologna. Linee programmatiche di mandato 2016-2021*, in <https://tinyurl.com/vgc9nfc>.

enti di grandezza diversa. Come spiegano le autrici, «il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni *peer to peer* legate all'economia di piattaforma». Dunque, la dimensione può rilevare come elemento discriminante per l'operatore (*rectius*: la piattaforma) che decide di offrire il prodotto/servizio in una città piuttosto che in un'altra, nella modalità c.d. *Consumer-to-Business* (C2B), con scambi tra consumatori e imprese attraverso siti intermediari (piattaforme) che offrono servizi individuali, tipica espressione della c.d. *gig economy*, come dimostrano i casi delle piattaforme Airbnb e Uber (il primo trattato da Chiara Alvisi nell'articolo con Alessio Claroni che mette in luce i risvolti giuridici della piattaforma e l'impatto sulle politiche abitative, in particolare sul fenomeno della "turistificazione" oramai diffuso in molte città europee<sup>7</sup>). Ancora, gli scambi tra aziende e consumatori senza intermediazione e tramite piattaforme online (*Business-to-Consumer* – B2C), come il *car/bike sharing* possono incidere in maniera significativa sulle politiche urbane di mobilità, ponendosi come servizio complementare al trasporto pubblico, sia nella versione del c.d. flusso libero, sia in quella tradizionale, come osserva Alessio Claroni nella parte dell'articolo dedicata ai problemi di governo della *sharing mobility* nel settore del *bike-sharing*.

Apparentemente esclusi – ma non necessariamente estranei – alle politiche urbane possono sembrare i «*business models of the collaborative economy*»<sup>8</sup> *Business-to-Business* (B2B): tra aziende per lo scambio di servizi o informazioni, e *Peer-to-Peer* (P2P) che avvengono tra singoli individui senza un coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche.

---

(7) Per la Spagna, si rinvia al recente lavoro di A.M. DE LA ENCARNACIÓN, A. BOIX PALOP, *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*, Pamplona, Aranzadi, 2018.

(8) Il riferimento è alla classificazione proposta da K. STOKE, E. CLARENCE, L. ANDERSON, A. RINNE, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, Nesta, 2014, nel report pubblicato sulla pagina <https://tinyurl.com/r99n3kr>. Si vedano anche gli studi di M. BERNARDI, *Un'introduzione alla Sharing Economy*, Milano, Fondazione Gian Giacomo Feltrinelli, 2015.



Seguendo questa classificazione, le relazioni tra (i tanti volti de) l'economia di piattaforma e l'ambiente urbano si prestano ad essere studiate secondo due approcci metodologici distinti: uno *top-down*, che muove dal fenomeno *sharing economy* e approda alle politiche pubbliche della città (adottato principalmente dai privatisti e dagli economisti, anche se spesso l'analisi si arresta agli effetti della *sharing economy* e dei mercati) e uno *bottom-up*, che considera le pratiche delle città collaborative come esempi di economia condivisa (più familiare a pubblicisti, sociologi, politologi). Questi due differenti modi di affrontare il tema – sia sul versante accademico che su quello più tecnico-pratico – sono ancora piuttosto distanti tra loro; spesso è necessario più di un passaggio logico per collegare l'economia collaborativa alle politiche urbane ed evitare di rappresentare la *sharing economy* unicamente nelle varianti B2B e P2P e l'amministrazione condivisa come una mera evoluzione delle politiche di partecipazione sostenuta dal Comune.

Sul piano definitorio, un tentativo, non tanto di unione, quando piuttosto di separazione, è stato proposto da Iaiaone<sup>9</sup> con la distinzione analitica tra *sharing city* e *co-city*, richiamata sia nell'articolo di Profeti e Tarditi, sia nell'articolo di Claudia Tubertini, ai quali rimandiamo.

Al di là degli sforzi classificatori che, per ragioni di spazio, in questa sede non posso approfondire, ciò che merita attenzione è l'utilizzo del lemma "città", al posto di Ente locale (*rectius*: Comune) da parte della letteratura giuridica italiana. Questo filone di ricerche si inserisce in quello inaugurato da Auby con gli studi sul *droit de la ville*<sup>10</sup>, non senza apporti innovativi sul piano teorico<sup>11</sup>.

---

(9) C. IAIAONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016.

(10) J-B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2016.

(11) Una riflessione sugli elementi determinanti si trova in M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 975 ss. Sull'apporto teorico alla costruzione di un diritto alla città si vedano, tra agli altri: gli scritti di Fabio Giglioni: oltre al già citato F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, cit., si rinvia al bel libro F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*,

Nonostante sia praticamente sconosciuto all'ordinamento giuridico italiano – che lo prevede come «titolo onorifico» all'art. 18 del TUEL – il termine città sta iniziando a circolare in forma autonoma rispetto agli altri utilizzati dal legislatore, confermando così gli insegnamenti di Scarpelli sul linguaggio, per cui conviene abbandonare la «concezione pittorica del linguaggio e l'idea che ad ogni parola debba corrispondere un referente nel mondo» e andare a cercare «l'uso»<sup>12</sup> che della parola si fa, in un dato contesto storico. La parola città non è affatto estranea alla cultura giuridica della nostra penisola, mentre è estranea alla normativa attuale sull'autonomia locale, basata sul dettato costituzionale dell'art. 114 della Costituzione. Ciò si riflette sui tentativi della dottrina – inclusa quella che si esprime negli articoli che seguono – di prendere in considerazione l'uso che della parola si fa (soprattutto da parte della classe politica), ma di declinare poi il ragionamento giuridico a favore del Comune (o di altro ente locale) per l'assenza del referente normativo.

La classe politica già ha manifestato questa preferenza da quando le città, sull'onda del fenomeno della *sharing economy*, hanno iniziato a dialogare tra loro, sottoscrivendo una serie di carte e di dichiarazioni nelle quali esprimono l'intenzione di collaborare per arginare, controllare, intercettare gli effetti che si riversano sul territorio e sulla *cittadinanza urbana*.

La più recente e più nota è la *Sharing Cities Declaration: Cities' Common Principles and Commitments for City. Sovereignty Regarding the Platform Economy*, sottoscritta a Barcellona in occasione del *Sharing Cities Summit* del novembre 2018, inizialmente da 32 città di tutto il mondo e aperta alla firma di altre, con l'intento di condividere i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale (puntualizzati e de-

---

Bologna, il Mulino, 2017 e i lavori di Christian Iaione, tra cui l'ultimo: P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Iovene editore, 2018.

(12) Così, Scarpelli, richiamando l'ultimo Wittgenstein ci insegna che per l'analisi del significato non bisogna cercare il referente, bensì l'uso «e solo quando l'uso risulti referenziale cerca[re] il referente», poiché «la ricerca dell'uso non è mai ricerca del significato di una parola isolata che, con speciale evidenza nel caso delle parole non referenziali, metterebbe in un vicolo cieco»: U. SCARPELLI, *Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica*, in S. CAPRIOLI, F. TREGGIANI, *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia, Pliniana, 1992, p. 34.

clinati a livello locale nell'articolo di Guido Smorto). La Dichiarazione insiste sui grandi temi socio-economici influenzati dalla *sharing economy* (lavoro, inclusione, salute, sostenibilità ambientale, promozione economica della piccola e media impresa) e sui nuovi temi che questo fenomeno ha fatto affiorare (protezione dei dati, beni comuni urbani, ecc.). Le città firmatarie si impegnano a promuovere politiche pubbliche solidali, di sostegno alle imprese/attività di piattaforme e alla difesa dell'ambiente, assieme a protocolli digitali nel rispetto della normativa locale, ecc.

Oltre a queste manifestazioni di solidarietà e di coalizione tra città, si stanno diffondendo anche accordi bilaterali per sperimentare nuove strategie tra città che condividono un tessuto socio-economico e/o un'esperienza storica di partecipazione della popolazione ai processi decisionali dell'Ente locale. È il caso dell'Accordo firmato dai *Sindaci delle Città* di Bologna e di Barcellona a novembre del 2018, nel quale si legge che «le città, protagoniste dei cambiamenti sociali, economici, ambientali e tecnologici, sono il livello di governo in grado di individuare le soluzioni più efficaci per i cittadini e di proporre nuove forme di *governance* più aperte e democratiche» e che «un ruolo più forte delle città all'interno dell'Unione europea rafforzerebbe la stessa Unione [...] vedono nella dimensione municipale della politica e nel protagonismo delle città la migliore risposta alle disuguaglianze create dai processi di globalizzazione e al riaffiorare dei nazionalismi e del sovranismo».

Orbene, che il Comune si sia sempre presentato come un "collante" tra le esigenze che generano dalla società è noto; è l'ente chiamato a risolvere le problematiche che, prima *facie*, nascono dai bisogni della collettività; diventa l'interlocutore privilegiato dei singoli come delle formazioni sociali e, talora, assume la veste di "intermediario" tra tali soggetti e lo Stato centrale, proponendo soluzioni o esponendo i problemi che il tessuto sociale lascia permeare. Da un lato, si fa promotore di nuove istanze e, dall'altro, appresta soluzioni anche in assenza di un quadro normativo-istituzionale di riferimento, posto che i governi locali mostrano una maggiore capacità innovativa rispetto ai governi centrali<sup>13</sup>.

---

(13) L. BOBBIO, *I governi locali*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Ricordiamo che, spesso, a livello locale si sono introdotte e sperimentate per la prima volta delle innovazioni nelle politiche

La novità, nell'era della *sharing economy*, è che il (“*very*”) *soft law* che emerge da queste “carte” è tutto improntato ai temi della solidarietà sociale e proietta le città verso uno scenario nuovo, nel quale «il diritto della città scavalca quello statale e delle comunità autonome, poiché le città si fanno carico dei problemi globali e non solo di quelli locali»<sup>14</sup>.

Dalla Dichiarazione di Barcellona, agli accordi tra singole città, i doveri di solidarietà che emergono da quelle dichiarazioni di intenti non possono che evocare il dovere di «rimuove[re] gli ostacoli di ordine economico e sociale [...]», ma al tempo stesso anche di garantire e promuovere i diritti inviolabili dell'uomo, a livello locale, che il combinato disposto degli articoli 2 e 3, comma 2 della nostra Costituzione sancisce nei confronti della Repubblica<sup>15</sup>. Di fronte alla sempre più massiva presenza delle piattaforme digitali che impattano sul contesto urbano, la città risulta il livello di governo più indicato per rimuovere i (nuovi) ostacoli e promuovere politiche di condivisione in una nuova ottica dell'attività amministrativa che si affianca (non si sostituisce!) a quella tradizionale, come ben spiega Claudia Tubertini nel suo articolo, nel quale propone addirittura di convertire l'esperienza di amministrazione condivisa delle città in un modello esportabile agli enti di livello “superiore”, seguendo il principio di sussidiarietà verticale.

La città come soggetto esponenziale degli interessi localizzati su un determinato territorio, opera come formazione sociale e con le formazioni sociali, dando forma a quel principio di sussidiarietà orizzontale pre-

---

pubbliche (ripercorrendo la storia pensiamo al caso del Comune di Milano che già nel periodo tra il 1870 e il 1880, in assenza di precise disposizioni legislative ha anticipato di molto alcuni tipi di intervento sociale quali il servizio di distribuzione del gas, dell'acqua potabile, della rete tranviaria, oltre ad alcuni interventi nel campo del lavoro).

(14) T. FONT I LLOVET, relazione al Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli. *Autonomie Regionali e Locali tra passato presente e futuro*, tenutosi a Bologna nei giorni 15 e 16 Novembre 2019, citazione liberamente adattata da me, in attesa del contributo scritto. Già in uno studio di qualche anno fa è stato sostenuto che la città fosse la combinazione di molti mestieri, organizzazioni sociali e professionali, che fosse non sufficientemente studiata nei manuali di Diritto degli Enti locali e, richiamando Santi Romano, che andasse «oltre il Comune»: R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *It. Jour. Pub. Law*, 2, 2013, pp. 307 ss.

(15) Quel diritto promozionale evocato da N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi del diritto*, Milano, Edizioni di comunità, 1977.

visto dalla nostra Costituzione. Le città intese come «il luogo naturale di riviviscenza o quantomeno di ridefinizione dei diritti» che devono essere tradotti in prestazioni le quali, in un contesto segnato dall'economia collaborativa, possono andare oltre le molteplici pratiche collaborative e dare forma «alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, ove non solo le istituzioni della città si aprono e ascoltano quanto viene dalla comunità dei suoi abitanti ma, mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato, ipotizzano uno spazio ulteriore, terzo, di impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi per la collettività» (Daniele Donati in questo numero).

Queste Dichiarazioni e questi accordi hanno il vantaggio di apportare (dal basso) un contributo alla costruzione teorica del diritto delle città, facendo emergere quelle «condizioni iniziali di informalità» che caratterizzano molte esperienze di amministrazione condivisa per traghettarle verso «percorsi accettabili di legalità formale»<sup>16</sup>. Lo scambio di *best practices* tra le città e, in generale, i fenomeni di isomorfismo, che si stanno diffondendo sia all'interno sia all'esterno del territorio italiano, suscitano qualche dubbio, se non altro in riferimento ai requisiti di comparabilità. La circolazione di un modello di regolamento valido “per tutte le stagioni” ossia, per tutte le dimensioni e caratteristiche degli Enti locali recettori (quello del Comune di Bologna, abbinato allo strumento dei patti di collaborazione, analizzato negli articoli di Tubertini e Donati), rievoca i limiti dell'imitazione dello statuto e del regolamento “tipo”, registrate ai tempi dell'approvazione della legge 142/1990. Così pure l'interazione tra città che appartengono a modelli di forma di governo diversa e che organizzano i servizi locali su modelli differenti potrebbe rivelarsi infruttifera, se non addirittura foriera di errori. La diversità non esclude la comparazione, solo richiede un certo grado di attenzione. Se a un contesto omogeneo ci si vuole ispirare, forse è meglio iniziare con un riferimento generale ad alcuni valori che le città possono condividere e ad alcune sfide che esse possono affrontare in forma collaborativa.

---

(16) F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 10.

Essendo l'economia collaborativa un fenomeno globale, studiato inizialmente negli Stati Uniti dove sono nate le principali piattaforme, e diffuso poi in Europa, le sfide normative provocate da questi cambiamenti devono ancora essere risolte con successo, sia sul versante europeo sia su quello degli Stati membri, con riferimento alla protezione dei valori sociali europei. L'impatto sociale ed economico di questi nuovi modelli di *business* va analizzato da una prospettiva europea, nella quale privilegiare l'uguaglianza rispetto all'efficienza economica (è oramai noto come l'impatto dei *big data* e il processo decisionale automatizzato possano generare possibili situazioni di disuguaglianza sociale).

Per lo meno, questo è un filone di studi che sentiamo di portare avanti e nel quale le città assumono un ruolo relevantissimo, contribuendo a rimuovere quel tipo di (nuovi) ostacoli che impediscono l'uguaglianza sociale di fronte a questi fenomeni e a garantire e promuovere i diritti economici e sociali<sup>17</sup>. Del resto, sono proprio le città che stanno affermando una loro identità a livello europeo, ricorrendo a strumenti di garanzia finora estranei al livello locale, come dimostra l'accoglimento dei ricorsi promossi dalle città di Parigi, Bruxelles e Madrid da parte del Tribunale dell'Unione europea, il quale ha annullato parzialmente il regolamento della Commissione<sup>18</sup> che fissa limiti di emissione degli ossidi di azoto troppo elevati per le prove dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri nuovi<sup>19</sup>.

---

(17) Questo è il *leitmotiv* che ha ispirato il progetto europeo Jean Monnet Project 2017-19 "New Policies and Practices for European Sharing Cities" – EuCity, che ho avuto l'onore di coordinare, che prosegue ora nel Jean Monnet Network 2019-2022 "Sharing economy and Inequalities across Europe" – SHINE, del quale molti autori di questo numero monografico fanno parte.

(18) Regolamento (UE) 2016/646 della Commissione, del 20 aprile 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 692/2008 riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (EUR 6) (GU 2016, L 109, p. 1).

(19) Sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018 – Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid c. Commissione. (cause riunite T-339/16, T-352/16 e T-391/16). Le tre città hanno proposto ciascuna un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea che si è espresso a favore delle città, annullando parzialmente il regolamento. Il Tribunale, nella sentenza del 13 dicembre 2018 ricorda che un ricorso di annullamento proposto da una persona diversa da uno Stato membro o da un'istituzione dell'Unione avverso un atto regolamentare è ricevibile, segnatamente, se tale atto riguarda direttamente l'autore del ricorso e non comporta alcuna misura di esecuzione.

Allora, visto che le etichette mediatiche sottendono fenomeni sociali ai quali dovrebbero seguire delle risposte giuridiche, se proprio vogliamo seguire questa moda, prima di *sharing* o *cooperative*, per questa nuova visione delle città, proporrei di inserire l'aggettivo *European*.





## Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?

*Stefania Profeti, Valeria Tarditi*

*Ormai da qualche anno le pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi a livello locale sono oggetto di rinnovato interesse da parte di osservatori e studiosi. A fronte di tale attenzione, tuttavia, il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni peer to peer legate all'economia di piattaforma. Parallelamente, la crescita dell'interesse per questo tipo di pratiche da parte sia delle amministrazioni locali che dei practitioners non ha mancato di generare tendenze isomorfe ed effetti bandwagon, conducendo talvolta verso l'importazione di modelli che non sempre si rivelano adeguati per i diversi contesti di riferimento. Partendo da queste premesse, e adottando un approccio di analisi delle politiche pubbliche, nel presente lavoro ci proponiamo di mettere ordine nella scatola degli attrezzi a cui gli Enti locali possono attingere per governare – laddove ne abbiano l'intenzione – questo tipo di pratiche. A tale scopo si farà ricorso alla categoria analitica degli strumenti di policy, cercando di individuare eventuali regolarità o dissomiglianze nelle strategie adottate dai Comuni, di ragionare sul possibile ruolo che essi possono giocare, e sui limiti che caratterizzano la loro azione.*

### 1. Introduzione

Ormai da qualche anno le pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi a livello locale sono oggetto di un rinnovato interesse da parte di osservatori e studiosi, posizionandosi a cavallo di vari filoni di indagine (*smart cities*, *sharing economy*, coproduzione) e mobilitando tradizioni di ricerca differenti (studi sull'amministrazione, analisi delle politiche pubbliche, studi sulla *governance* urbana, sociologia econo-

mica ecc.). A fronte di tale attenzione, come spesso accade con i temi di ricerca alla moda, il concetto stesso di collaborazione ha progressivamente subito un processo di dilatazione semantica, con una estensione dei referenti empirici che spazia oggi dalle pratiche di democrazia partecipativa, passando per varie forme di partenariato pubblico-privato, fino ad arrivare alle relazioni *peer to peer* legate all'economia di piattaforma.

Parallelamente, la crescita dell'interesse per questo tipo di pratiche da parte sia delle amministrazioni locali che dei *practitioners* non ha mancato di generare tendenze isomorfe ed effetti *bandwagon*, conducendo talvolta verso l'importazione di modelli che non sempre si rivelano adeguati per i diversi contesti di riferimento. Se è vero infatti che le pratiche collaborative possono apportare dei vantaggi nelle relazioni di interdipendenza e reciproca valorizzazione tra istituzioni/cittadini/attori privati, allo stesso tempo esse costituiscono una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni locali, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

Partendo da queste premesse, e adottando un approccio di analisi delle politiche pubbliche, nel presente lavoro ci proponiamo di mettere ordine nella scatola degli attrezzi a cui gli Enti locali possono attingere per governare questo tipo di pratiche. A tale scopo si farà ricorso alla categoria analitica degli strumenti di *policy*, cercando di individuare eventuali regolarità o dissomiglianze nelle strategie adottate dai Comuni, di ragionare sul possibile ruolo che essi possono giocare, e sui limiti che caratterizzano la loro azione. Oltre a poggiare su un'ampia rassegna della letteratura esistente e sulla documentazione reperibile sui portali delle singole amministrazioni locali, il saggio fa leva sui risultati di un *focus group* con i rappresentanti politici e amministrativi di tre città italiane (Milano, Bologna, Torino) condotto nell'ambito del *Progetto Jean Monnet «Eucities»* sui Comuni e l'economia collaborativa, oltre che su alcuni colloqui informali con amministratori ed esperti del tema.

## **2. Chi collabora per produrre cosa, quando, perché...**

L'apertura del *policy making* locale ad attori diversi dalle istituzioni pubbliche non è certo una novità: dalla metà degli anni Novanta, in Ita-

lia come in molti altri contesti europei, i partenariati pubblico-privato, l'approccio della *governance* più in generale, così come forme di partecipazione e coinvolgimento diretto dei cittadini, hanno infatti preso piede in molte amministrazioni locali, dando vita a un caleidoscopio di esperienze sia sul versante della produzione delle politiche pubbliche che su quello della fornitura di servizi. Più di recente, tuttavia, l'attenzione di studiosi e operatori è stata catturata da un fenomeno contiguo ma per certi versi differente, ovvero le pratiche di collaborazione tra amministrazione, cittadini e altre organizzazioni operative sul territorio, basate sulla logica della condivisione di beni e servizi, e spesso agevolate dall'uso di tecnologie informatiche di nuova generazione. In questa sezione ci occuperemo di ricostruire i due fronti principali dell'ampio dibattito sorto attorno a queste pratiche, ovvero il filone della *sharing economy* e quello della coproduzione, al fine di rintracciare punti di contatto utili a impostare una riflessione sugli strumenti che gli Enti locali hanno, o potrebbero avere, a disposizione per governare questa nuova sfida.

### 2.1. *Sharing economy, sharing paradigm e governance collaborativa*

Dall'inizio degli anni 2000 il concetto di *sharing economy* si è progressivamente affermato in relazione sia a un modello economico differente da quello tradizionale, incentrato su una cultura di cambiamento della produzione e dei consumi, sia sul versante delle interazioni tra produttori e consumatori<sup>1</sup>. Rifkin è stato uno dei primi che ha usato il termine per indicare un passaggio epocale: dal possesso all'accesso, dall'acquisto al riuso, un passaggio che vede la proprietà di un bene sostituita con l'esperienza di utilizzo di quel bene<sup>2</sup>. A partire da allora, molte sono le definizioni del fenomeno che sono state offerte innanzitutto da esperti coinvolti nel settore, e l'assenza di una definizione univoca è certamente fonte di confusione sia nell'uso dei termini che nelle prospettive. In effetti, il lemma *sharing* si presta ad essere utilizzato come un concetto

---

(1) J. SCHOR, *Debating the sharing economy*, in *Great Transition Initiative*, ottobre 2014, <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>.

(2) J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000.

ombrello, o meglio un paradigma all'interno del quale convivono una serie di pratiche diverse fondate non solo sullo scambio economico di beni e servizi tramite piattaforma, ma anche sulla condivisione o la collaborazione, e finalizzate alla progettazione e alla produzione di beni e servizi nell'ambito di una determinata comunità<sup>3</sup>. In proposito, Neal Gorenflo, cofondatore di *Shareable*, propone di distinguere tra *sharing transazionale* e *sharing trasformativa*<sup>4</sup>. Nel primo caso, quello che prevale è lo scambio economico basato sull'accesso a un servizio anziché sulla proprietà di un bene, e il raggiungimento di benefici individuali. Nel secondo caso, invece, le pratiche di *sharing* sono improntate alla collaborazione e alla cooperazione tra *regular producers* e utenti finali, che creano legami sociali solidi e duraturi con l'obiettivo di generare benefici per la collettività. In quest'ultimo caso quindi prevale la logica della condivisione più che quella dello scambio. Un'analoga distinzione è formulata da Iaione<sup>5</sup>, che propone di separare la *sharing economy* che fa leva sull'*on demand* (e dunque sull'accesso individuale a beni/utilità/servizi in luogo del possesso, o sui micro-servizi) e la *sharing economy* che fa leva sul *pooling* (la collaborazione e i beni comuni), così come da McLaren e Agyeman<sup>6</sup>, che in proposito parlano di *commercial sharing* vs. *communal sharing*.

Sebbene entrambe le dimensioni dello *sharing* rappresentino oggi una sfida per le capacità regolatorie delle amministrazioni cittadine<sup>7</sup>, è soprattutto sul versante più orientato alla collaborazione che i Comuni sono chiamati a ripensare la propria scatola degli attrezzi per governare le

---

(3) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Cambridge, MIT Press, 2015.

(4) <http://collaboriamo.org/la-sharing-economy-transazionale-e-trasformativa-intervista-con-neal-gorenflo-al-ritorno-dalla-sharing-school/>.

(5) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 65.

(6) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(7) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; F. CHASIN, *The role of governments in peer to peer sharing and collaborative consumption*, in P. ALBINSSON, Y. PERERA (a cura di), *The Rise of the Sharing Economy: Exploring the Challenges and Opportunities of Collaborative Consumption*, Westport, Praeger, 2016, p. 33 ss.

politiche urbane, i servizi pubblici e il rapporto con i cittadini<sup>8</sup>. Rispetto a quest'ultimo punto, un ampio dibattito si è sviluppato recentemente attorno al concetto di *sharing city*, focalizzando l'attenzione sulle differenze tra quest'ultimo modello di *governance* urbana e le c.d. *smart cities*<sup>9</sup>, sulle ricadute non necessariamente di tipo economico delle attività di collaborazione, e sul possibile ruolo che le pubbliche amministrazioni – Enti locali *in primis* – possono trovarsi a svolgere rispetto alle pratiche di *urban sharing*<sup>10</sup>: la *sharing city* infatti, pur riconoscendo un ruolo preminente alle Icr, presenta una gamma di finalità e ricadute molto più ampia rispetto alle *smart cities*, promuovendo processi di decisione di tipo inclusivo, la condivisione di infrastrutture e risorse pubbliche sottoutilizzate, e di conseguenza politiche urbane socialmente ed economicamente sostenibili<sup>11</sup>. In questo frangente, i governi locali possono declinare il proprio ruolo ricorrendo a una gamma variegata di strumenti, come ad esempio le attività di regolazione e programmazione, la messa a disposizione di proprie infrastrutture e risorse, oppure forme più *soft* come il sostegno e la facilitazione dell'impegno civico e l'attivazione di reti di partenariato<sup>12</sup>.

Un ruolo centrale di coordinamento e facilitazione è riconosciuto alle autorità pubbliche nell'ambito della c.d. *co-city*, o città collaborativa, ovvero quel modello di *governance* urbana che, partendo dall'idea di *City as a Commons*<sup>13</sup>, e valorizzando dunque la dimensione condivisa e collettiva di spazi e servizi, ha come obiettivo primario «favorire la tran-

(8) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.; E. POLIZZI, M. BASSOLI, *Fostering collaborative practices: the governance of sharing economy*, paper presentato alla IX Espanet Conference, Macerata, 22-24 settembre 2016.

(9) D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(10) L. ZVOLSKA, M. LEHNER, Y. VOYTENGO PALGAN, O. MONT, A. PLEPYS, *Urban sharing in smart cities: the cases of Berlin and London*, in *Local Environment*, 7, 2019, pp. 628-645.

(11) R. G. HOLLANDS, *Critical Interventions into the Corporate Smart City*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 1, 2015, pp. 61-77; D. MC LAREN, J. AGYEMAN (a cura di), *Sharing Cities*, cit.

(12) L. ZVOLSKA, M. LEHNER, Y. VOYTENGO PALGAN, O. MONT E A. PLEPYS, *Urban sharing in smart cities*, cit.

(13) S. R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Yale Law and Policy Review*, 2, 2016, pp. 282-349.

sizione delle città e soprattutto dei quartieri verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività<sup>14</sup>. Rientra in questo filone, ad esempio, la rete di esperienze riconducibili alla c.d. «amministrazione condivisa»<sup>15</sup>, ovvero uno specifico modello organizzativo di relazioni tra amministrazioni pubbliche (perlopiù comunali) e cittadini che, pur affiancandosi al modello di amministrazione tradizionale senza sostituirlo, punta a promuovere «relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano ad un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità; l'adeguatezza e differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e territorialità»<sup>16</sup>. È a questa categoria che, rimanendo nell'ambito dei servizi pubblici locali, possono essere ascritte le pratiche ispirate a un ulteriore paradigma: quello della coproduzione.

## 2.2. La coproduzione

Il concetto di coproduzione ha cominciato ad essere introdotto nel lessico della pubblica amministrazione grazie ai primi lavori di Elinor Ostrom tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, venendo inizialmente definito come «coinvolgimento dei cittadini, dei clienti e dei consumatori, dei volontari e/o delle organizzazioni comunitarie nella produzione dei servizi pubblici» oltre che nel loro utilizzo<sup>17</sup>. La sua popolarità è poi progressivamente scemata nel corso degli anni '90, a van-

(14) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit., p. 44.

(15) G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015.

(16) <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>.

(17) J. ALFORD, *A public management road less travelled: clients as co-producers of public services*, in *Australian Journal of Public Administration*, 4, 1998, pp. 128-137, p. 128.

taggio del paradigma neomanageriale e della concomitante ribalta della *customer satisfaction* come strumento principe per dar voce ai cittadini rispetto alla qualità dei servizi ricevuti<sup>18</sup>. La coproduzione come strumento per la fornitura di beni e servizi pubblici ha invece riguadagnato terreno negli ultimi dieci anni, sulla scia delle critiche diffuse ai limiti del NPM e al parallelo affermarsi della prospettiva della *New Public Governance*<sup>19</sup>, così come in risposta all'incedere della crisi economica globale e alle conseguenti restrizioni di finanza pubblica che hanno interessato in maniera crescente i governi locali<sup>20</sup>.

Man mano che il fenomeno ha guadagnato consensi, come del resto è accaduto nel caso della *sharing economy*, si è assistito a una progressiva estensione semantica del concetto. Se fin dall'inizio gli elementi distintivi alla base della coproduzione erano stati individuati nel coinvolgimento diretto dei cittadini nella produzione di politiche pubbliche, da un lato, e nel carattere volontario dell'attività degli *users*, dall'altro, negli ultimi anni diversi autori hanno infatti evidenziato l'esistenza di una pluralità di co-attori potenzialmente coinvolti: non solo, quindi, i singoli cittadini/*users* (i c.d. *lay actors*), ma anche organizzazioni, associazioni ed enti no-profit che, grazie alle proprie risorse (finanziarie, di network, conoscitive, tecniche ecc.), possono agevolare i processi di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e territorio<sup>21</sup>. La presenza di un coinvolgimento attivo e volontario dei cittadini/utenti, singoli o as-

---

(18) A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 4, 2011, pp. 598-607.

(19) M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production as a new public governance tool*, in *Policy and Society*, 3, 2018, pp. 277-293; D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington Dc, Brookings Institution Press, 2000; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

(20) L. CATALDI, *Coproduzione: uno strumento di riforma in tempi di austerità?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2015, pp. 59-86.

(21) V. PESTOFF, T. BRANDSEN, *Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. OSBORNE (a cura di), *The New Public Governance: emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 223-237.

sociati, resta comunque centrale in qualsiasi definizione di coproduzione, consentendo di distinguerla analiticamente da fenomeni contigui ma differenti, come il partenariato pubblico-privato e la *network governance*<sup>22</sup>. Si è poi osservato come il coinvolgimento dei *lay actors* e di altri attori non pubblici possa riguardare non solo la fase di produzione/fornitura del servizio *tout court*, ma anche quelle precedenti del *design* e del *management* e la successiva fase di *assessment*<sup>23</sup>, estendendosi lungo tutto il ciclo di vita di un servizio pubblico. Ovviamente, a seconda della fase in cui la collaborazione ha luogo, varierà anche l'oggetto della coproduzione, che non necessariamente sarà confinato alla semplice compartecipazione del singolo utente alla fornitura di un servizio a cui è interessato (*user coproduction*), ma potrà riguardare la definizione delle priorità collettive per i servizi in un determinato territorio (o porzione di esso), la programmazione di attività strategiche, o la messa a punto di dispositivi di monitoraggio civico capaci di innescare benefici collettivi e processi di *empowerment* dell'intera società (*collaborative coproduction*)<sup>24</sup>.

Quest'ultimo punto ci consente di introdurre la varietà dei motivi, degli scopi e dei possibili vantaggi che il dibattito accademico associa alla crescente diffusione delle pratiche di coproduzione: a fianco di ragioni di ordine strumentale per i pubblici decisori, come ad esempio il mantenimento di standard accettabili di efficienza ed efficacia dei servizi a fronte del costante decurtamento delle finanze pubbliche (specie a livello locale), l'acquisizione di informazioni dal basso utili a decifra-

---

(22) A. SANCINO, C. JACKLIN-JERVIS, *Co-Production and Inter-Organizational Collaboration in the Provision of Public Services: A Critical Discussion*, in M.G. FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector: Experiences and Challenges*, Milan, Springer, 2016, pp. 13-27.

(23) T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction*, in *Public Administration Review*, 5, 2017, pp. 766-776.

(24) T. BOIVARD, *Beyond Engagement and Participation: User and Community. Coproduction of Public Services*, in *Public Administration Review*, 5, 2007, pp. 846-860; A.J. MEIJER, *Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support*, in *Public Administration Review*, 4, 2011, pp. 598-607.



re la complessità dei problemi intrattabili (*wicked problems*)<sup>25</sup>, o ancora il tentativo di rinsaldare la legittimità percepita delle istituzioni pubbliche<sup>26</sup>, vi sarebbero infatti benefici meno immediatamente tangibili ma non per questo trascurabili, quali l'accresciuta collaborazione tra soggetti e organizzazioni in qualche modo coinvolti nei processi di *policy making*, una maggiore consapevolezza dei cittadini e un loro *empowerment* in termini di capacità di individuare soluzioni innovative<sup>27</sup>, nonché un aumento del capitale sociale complessivo<sup>28</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, i possibili vantaggi appena elencati non sono affatto scontati: come qualsiasi altro dispositivo, per funzionare la coproduzione richiede formazione, specifiche competenze e – non ultimi – strumenti di *policy* adeguati che favoriscano la consapevolezza e la responsabilità di cittadini e istituzioni. Da questo punto di vista, il dibattito sulla coproduzione – sia accademico che istituzionale – risulta ancora acerbo, rischiando di rimanere ancorato a una dimensione perlopiù normativa<sup>29</sup>. E invece, se è vero che la coproduzione può apportare dei vantaggi in termini di collaborazione tra istituzioni/cittadini/organizzazioni terze, allo stesso tempo essa costituisce una sfida per la capacità di governo o regolamentazione da parte delle istituzioni, che devono fare i conti con la scelta degli strumenti più idonei alle caratteristiche strutturali dei propri territori e delle proprie macchine amministrative.

---

(25) B.W. HEAD, J. ALFORD, *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 6, 2015, pp. 711-739.

(26) V. PESTOFF, *Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2, 2009, pp. 197-224.

(27) E. BRACCI, M.G. FUGINI, M. SICILIA, *Co-production of public services: meanings and motivations*, in M.G. FUGINI, E. BRACCI, M. SICILIA (a cura di), *Coproduction of Services in the Public Sector*, cit., pp. 1-11.

(28) M. JAKOBSEN, *Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 2013, pp. 27-54; T. BOVAIRD, E. LÖFFLER, *We're All in This Together: Harnessing User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Birmingham, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2012.

(29) T. NABATCHI, A. SANCINO, M. SICILIA, *Varieties of Participation in Public Services*, cit.

### 3. ... e come? *Gli strumenti per collaborare*

Prendendo le mosse dal dibattito ricostruito nelle sue linee essenziali nel paragrafo precedente, in questa sezione ci proponiamo di mettere a fuoco la dimensione del *come* si realizzano le pratiche collaborative nelle città italiane. Posizionandoci a cavallo dei filoni di ricerca fin qui presentati (*sharing approach*, *governance* collaborativa e coproduzione), prenderemo in considerazione quelle pratiche di collaborazione tra istituzioni, cittadini – singoli o in gruppo – ed eventualmente altre organizzazioni operanti sul territorio, che prevedono la partecipazione volontaria dei soggetti coinvolti, e che sono orientate alla condivisione di beni e alla co-produzione di beni e servizi di pubblica utilità (e quindi non al mero scambio). Restano quindi fuori dalla nostra analisi sia il versante della c.d. *gig economy*, che prevede una mera transazione di denaro in cambio di accesso tra utenti/clienti e grandi imprese di piattaforma che offrono servizi individuali (es. Airbnb, Uber, ecc.), sia gli scambi P2P che avvengono tra singoli individui senza un coinvolgimento – almeno diretto – delle amministrazioni pubbliche (es. Blablacar).

In letteratura le pratiche collaborative per la produzione dei servizi sono trattate alla stregua di uno strumento di *policy*<sup>30</sup>, ovvero come un mezzo che i governi possono usare per indirizzare l'azione collettiva e risolvere problemi di rilevanza pubblica. Più precisamente, come accennato in precedenza introducendo la coproduzione, esse sono ricondotte al paradigma della *New Public Governance*, ovvero quella prospettiva di riforma della pubblica amministrazione che, partendo dal constatare i fallimenti e le debolezze dell'ondata managerialista degli anni '80-'90, propone una riorganizzazione dell'intervento pubblico basata su dispositivi di collaborazione (anziché su meccanismi competitivi di mercato), meccanismi di coordinamento (come correttivo alle precedenti operazioni di decentramento e di *agencification*) e un maggior

---

(30) M. SORRENTINO, M. SICILIA, M. HOWLETT, *Understanding co-production*, cit.; M. HOWLETT, A. KEKEZ, O. POOCHAROEN, *Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5, 2017, pp. 487-501.

coinvolgimento dei cittadini nei processi di *policy making* (in luogo del loro inquadramento come meri *customers*)<sup>31</sup>.

In realtà, vista la natura composita del fenomeno in oggetto, in questa sede consideriamo le pratiche collaborative come un insieme articolato di *policy tools*, che sono sì caratterizzati da una matrice comune di scopi e principi (il coinvolgimento diretto di cittadini e organizzazioni terze nel *policy making*, la volontarietà della partecipazione, l'innovazione nelle modalità di interazione, l'enfasi verso la condivisione), ma che si distinguono a seconda del tipo di risorse che le istituzioni mettono in campo e, di conseguenza, del livello di coinvolgimento/ingerenza delle istituzioni stesse. In proposito, la classificazione più celebre e adatta ai nostri scopi è quella proposta da Hood<sup>32</sup>, meglio conosciuta sotto l'acronimo NATO, che distingue tra risorse di autorità (*Authority*), risorse organizzative (*Organization*), risorse finanziarie (*Treasure*) e risorse informative (*Nodality*), potendo queste ultime sia essere utilizzate come strumento per orientare i comportamenti dei destinatari, sia essere reperite come base conoscitiva per formulare decisioni.

Trattandosi di pratiche basate sull'adesione volontaria di cittadini e organizzazioni private, la gamma di strumenti coercitivi (*authority*) utilizzabili da parte degli enti locali è giocoforza limitato, esulando dalla possibilità di stabilire obblighi. Tuttavia, alcuni dispositivi riconducibili alla categoria dell'*authority* possono essere usati nelle diverse fasi: ad esempio, le amministrazioni locali possono vincolare a esplicite priorità di intervento le azioni di sostegno verso iniziative provenienti dal basso, stabilire delle regole esplicite che i partecipanti devono seguire, concedere permessi o adottare meccanismi di certificazione/accreditamento degli attori che si candidano ad erogare servizi per la collettività. Guardando agli strumenti di natura organizzativa (*organization*), i Comuni possono decidere di rafforzare la propria macchina amministrativa istituendo servizi, uffici, osservatori o comitati di monitoraggio *ad hoc*, creare specifiche agenzie o assegnare il compito di facilitare la

---

(31) D.F. KETTL, *The Global Public Management Revolution*, cit.; C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, cit.

(32) C. HOOD, *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983.

collaborazione con i cittadini a fondazioni/società a cui partecipano, predisporre delle sedi di confronto istituzionalizzate, o ancora dotarsi di specifiche professionalità/*expertise* con posizioni a termine o tramite contratti di consulenza. Rispetto a quest'ultimo punto, che chiama in ballo la componente cognitiva del modello a quintupla elica della *governance* collaborativa<sup>33</sup>, è in effetti importante segnalare la presenza di numerose collaborazioni attivate dai Comuni con le università, i politecnici e con centri di ricerca e associazioni specializzate negli ambiti dell'economia collaborativa e della facilitazione dei processi partecipativi (ad es. Labsus, Labgov, Collaboriamo, ecc.), come avremo modo di illustrare meglio nel corso dell'analisi dei casi di studio. Sul versante delle risorse finanziarie (*treasure*), i Comuni possono favorire forme di collaborazione con la cittadinanza in fase di identificazione delle priorità di intervento riservando parte del *budget* alla costruzione partecipata del bilancio annuale. In fase di *design*, possono mettere a bando contributi per progetti e interventi promossi da cittadini e organizzazioni, attingendo ad esempio alle risorse provenienti da quei programmi nazionali (ad esempio i Piani Industria 4.0; il PON Metro riservato alle Città metropolitane) o europei (ad esempio *Horizon 2020*) che prevedono linee di finanziamento per promuovere l'innovazione sociale ed economica; possono prevedere pratiche di coprogettazione; o ancora ideare dei *contest* – con relativi premi – finalizzati a premiare le migliori idee progettuali. Riguardo alla fornitura di servizi, possono prevedere forme di incentivazione o cofinanziamento per gruppi di cittadini o imprese che intendano sperimentare attività di coproduzione/condivisione, o intraprendere azioni con potenziali ricadute in termine di innovazione sociale; così come possono prevedere sgravi o bonus fiscali con le medesime finalità, o per promuovere un coinvolgimento attivo dei cittadini nella cura dei beni comuni. È quest'ultimo il caso, ad esempio, del c.d. «baratto amministrativo», ovvero uno «scambio, disciplinato mediante regolamento o deliberazione a carattere puntuale, at-

---

(33) Con quintupla elica si intende quel sistema di *governance* urbana che prevede la partecipazione di cinque categorie di attori: non solo le due generiche categorie di pubblico e privato, ma anche la componente cognitiva (le scuole e l'università), le organizzazioni del terzo settore, e il settore civico composto da cittadini e innovatori sociali. Cfr. C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy*, cit.

traverso cui l'Ente locale [...] prefigura il riconoscimento di riduzioni e/o esenzioni fiscali [...] in relazione a determinate attività che taluni cittadini, singoli o associati, si impegnano ad esercitare sul territorio di appartenenza, concernenti, in particolare, la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero la valorizzazione, il recupero e il riuso di aree e immobili inutilizzati<sup>34</sup>. Infine, numerosi sono gli strumenti che fanno leva su risorse di *nodality*: ad esempio, le amministrazioni locali possono predisporre campagne informative di sensibilizzazione della cittadinanza, oppure raccogliere suggerimenti e opinioni dal basso tramite assemblee civiche, consultazioni pubbliche e apposite piattaforme di *crowdsourcing*. Consultazioni pubbliche finalizzate al reperimento di informazioni non note all'amministrazione possono essere utilizzate anche in fase di *design* dell'intervento pubblico, mentre dall'altro lato un supporto informativo può essere fornito dall'amministrazione stessa, sottoforma di assistenza tecnica o di consulenze mirate, a quei cittadini, singoli o associati, che abbiano intenzione di portare avanti progetti innovativi di collaborazione. Gli Enti locali possono poi avvalersi della propria posizione di nodo centrale nella rete di relazioni presenti sul territorio e predisporre dispositivi che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di servizi; così come possono utilizzare risorse di tipo informativo per il monitoraggio e la valutazione degli stessi, tramite strumenti classici come i *report* e le rilevazioni periodiche della soddisfazione dei cittadini, o sfruttando le potenzialità legate alla diffusione di dispositivi mobili connessi ai social per predisporre dispositivi istituzionali di *crowdsensing*, con funzione di mappatura del territorio e delle problematiche legate al funzionamento dei servizi.

Come è possibile evincere dalla carrellata fin qui illustrata, gli strumenti per innescare, sviluppare e sostenere pratiche collaborative orientate alla condivisione di beni e alla coproduzione di servizi sono dunque molteplici, presuppongono l'attivazione di risorse differenti, includono dispositivi sia tradizionali che più innovativi e, soprattutto, non si escludono a vicenda. Analizzare come i governi locali combinano e calibrano gli strumenti per governare la collaborazione può, a nostro av-

---

(34) <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa>.

viso, non solo aiutarci a delineare il ruolo che essi si candidano a svolgere nell'ambito di questo fenomeno, ma anche favorire la comprensione di se e quanto queste pratiche rappresentino una innovazione reale, coerente e deliberata nel governo dei servizi locali e delle città più in generale.

Fig. 1 Classificazione degli strumenti per le pratiche collaborative

<i>Authority</i>	Azioni vincolate a priorità stabilite dal pubblico; Regolamenti e requisiti <i>ad hoc</i> ; Accordi e patti; Divieti e permessi; Certificazione dei <i>providers</i>
<i>Organization</i>	Riorganizzazione della macchina amm.va; Sedi di confronto istituzionalizzate; Agenzie/Fondazioni; Specifiche professionalità (esperti); Osservatori; Comitati di monitoraggio
<i>Treasure</i>	Allocazione del <i>budget</i> (es. bilancio partecipativo); Bandi; Cofinanziamento; Co-progettazione; <i>Contest</i> e premi; Incentivi diretti; Sgravi fiscali; Baratto amministrativo
<i>Nodality</i>	Campagne informative; Assemblee civiche; Consultazioni pubbliche (es. tramite piattaforme di <i>crowdsourcing</i> ); Linee guida; Assistenza tecnica; Portali/piattaforme <i>web</i> ; Dispositivi per <i>crowdsensing</i> ; <i>Reports</i>

#### 4. *Gli strumenti per collaborare in tre città: Bologna, Milano, Torino*

Per rispondere ai quesiti appena citati, l'analisi empirica si è concentrata sulle tre città di Bologna, Milano e Torino, che da ormai alcuni anni si posizionano ai primi posti nei vari ranking delle città italiane più *smart* o innovative – come l'*ICity rate* del Forum PA e lo *Smart City Index* elaborato dalla società *Ernst&Young*. La strategia prescelta è stata quella di prendere in considerazione città notoriamente attive sul versante delle pratiche collaborative, per poter meglio ragionare sulla varietà di strumenti attivati e sull'eventuale portata strategica di questi ultimi. Per la raccolta delle informazioni e per la ricostruzione dei processi nei tre contesti, anziché ricorrere al classico strumento delle interviste individuali in profondità, abbiamo scelto come primo *step* di utilizzare un metodo di indagine più interattivo, ovvero il *focus group*, in modo da far emergere più chiaramente, tramite il dialogo tra esperienze diverse, differenze, somiglianze ed eventuali elementi di criticità. Per ciascuna città abbiamo invitato sia esponenti politici che personale amministrativo o tecnici di *staff*, oltre che alcuni studiosi ed esperti in tema di *sharing economy* e amministrazione condivisa, chiedendo loro di ri-

costruire in chiave diacronica le principali esperienze maturate nelle rispettive amministrazioni. Le informazioni raccolte, debitamente trascritte e codificate, sono state in un secondo momento vagliate e integrate tramite uno spoglio della letteratura scientifica prodotta negli ultimi dieci anni sulle politiche urbane in ciascuno dei casi, oltre che attraverso un'analisi ragionata dei portali *web* (e dei rapporti ivi pubblicati) delle tre amministrazioni comunali.

#### 4.1. *Bologna*

Bologna è stata la prima città italiana a regolamentare diverse forme di collaborazione tra cittadini e comune in un'ottica di amministrazione condivisa. Nel 2014, infatti, l'amministrazione di centro-sinistra guidata da Virginio Merola e giunta attualmente al secondo mandato, ha introdotto il cosiddetto «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani». Esso ha costituito inizialmente una sorta di riconoscimento di quelle esperienze di azione diretta dei cittadini, singoli o associati, per la cura della città, già piuttosto diffuse e legate a una cultura politica propria di un contesto urbano vivace e connotato da una tradizione di associazionismo ed elevato civismo<sup>35</sup>. L'approvazione del Regolamento mette inoltre a sistema alcune iniziative pionieristiche messe in atto dall'amministrazione comunale sul versante dell'economia collaborativa e dell'amministrazione condivisa; ne sono esempio IncrediBol (2010), un progetto nato nel 2010 per sostenere la crescita del settore culturale e creativo in Emilia-Romagna, in cui il Comune di Bologna ha assunto il coordinamento promuovendo bandi periodici per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle *startup* del settore culturale e creativo, l'assegnazione di spazi e immobili di proprietà pubblica in comodato gratuito a realtà culturali e professionisti della creatività (*treasure*), e uno sportello di orientamento per imprese e cittadini (*nodality*); e il processo partecipativo per la definizione dell'Agenda digitale di Bologna tra il 2011 e il 2012, in cui un percorso di apertura alle proposte di associazioni e cittadini, un ciclo di incontri e seminari (*nodality*), e un ban-

---

(35) R. BARTOLETTI, F. FACCIOLI, *Public engagement, local policies and citizens' participation: an Italian case study of civic Collaboration*, in *Social Media + Society*, 2016, pp. 1-11.

do per la presentazione dal basso di progetti (*treasure*), sono stati predisposti e implementati attraverso un percorso monitorato dal Garante per la partecipazione della Regione.

L'esperienza del regolamento bolognese si è poi tradotta in una buona prassi trasferibile in altri Comuni italiani: nel 2015 infatti già 54 erano i Comuni che avevano adottato il Regolamento e 81 avevano avviato la procedura per l'approvazione<sup>36</sup>. L'adozione di uno strumento di *authority* per la regolamentazione delle forme di collaborazione tra cittadinanza e amministrazione è avvenuta comunque al termine di un lungo percorso di partecipazione condivisa, sostenuto dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna con il coinvolgimento di Labsus – laboratorio per la sussidiarietà – oltre che di studiosi, funzionari e cittadini. Il processo partecipativo – e quindi l'investimento sul versante della *nodality* – ha consentito ancora una volta la raccolta di informazioni e di stimoli dal basso, ampliando infine il sostegno per l'iniziativa, tanto che l'approvazione del Regolamento è stata sostenuta dall'intero Consiglio comunale<sup>37</sup>. Sulla base del documento, le forme di collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini si concretizzano attraverso alcuni patti. Le aree di intervento sono molteplici e diversificate, andando dalla cura degli spazi comuni (es. aree verdi, portici), ad attività ricreative e di inclusione sociale o di socializzazione e culturali, fino ad arrivare a questioni più complesse come quella dei criteri per la destinazione delle risorse di bilancio.

Sulla base delle riflessioni emerse durante il *focus group*, per l'attuale amministrazione questo tipo di orientamento è frutto di una scelta politica che vede la co-progettazione come «modello ordinario di regolazione dei rapporti», a cui fa seguito una fase di rendicontazione in cui si dà conto alla cittadinanza delle risorse utilizzate, dei criteri adottati e dell'impatto degli interventi. Oltre a regolamentare, infatti, il Comune di Bologna utilizza numerosi strumenti di *nodality* sia per rac-

---

(36) *Rapporto Labsus 2015: sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, [https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto\\_Labsus\\_2015\\_Amministrazione\\_condivisa\\_dei\\_beni\\_comuni.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf).

(37) P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.



cogliere informazioni che per diffonderle come, ad esempio, la mappa interattiva dei progetti di rigenerazione degli spazi pubblici. Creata originariamente nel 2013 per censire gli immobili in disuso, e poi opportunamente aggiornata, tale mappa non solo raccoglie tutti i patti di collaborazione, ma anche gli interventi realizzati dal Comune a sostegno della rigenerazione degli spazi pubblici, il benessere di comunità e lo sviluppo economico urbano<sup>38</sup>. Altri strumenti di *nodality* sono le consultazioni (dal 2014) e i laboratori di quartiere (dal 2017), finalizzati ad individuare le criticità e le esigenze delle varie zone urbane, o anche i questionari che si svolgono periodicamente. Seguono poi una serie di progetti in cui l'amministrazione, sempre in una prospettiva di coproduzione, interviene attraverso strumenti di *treasure*, finanziando quindi varie attività culturali, forme di collaborazione della cittadinanza o il recupero di spazi pubblici: tra le varie iniziative, a titolo esemplificativo, si segnalano i bandi a sostegno di giovani e adolescenti (dal 2017, cofinanziati dal PON Metro), che prevedono contributi per soggetti del Terzo settore che presentino progetti per lo sviluppo integrato dei territori con il coinvolgimento diretto di istituti scolastici; il progetto *Rock – living lab (Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities)*, cofinanziato dal programma europeo *Horizon 2020*, finalizzato a connettere le diverse progettualità attive nella zona universitaria; il bando Futuro Prossimo, anch'esso finanziato tramite risorse europee, volto a premiare progetti sociali e culturali promossi da giovani studenti; il progetto SALUS SPACE, vincitore del primo bando europeo del Programma UIA (*Urban Innovative Actions*), coordinato dal Comune di Bologna e finalizzato all'inserimento in un contesto locale in degrado di un centro di ospitalità, lavoro, *welfare* interculturale e benessere destinato a migranti e rifugiati; e varie iniziative a sostegno di campagne di *crowdfunding* civico destinato alla riqualificazione di quartiere (ad es. «Rivoluzione verde in Montagnola» e «Un passo per San Luca»).

L'implementazione di tutte queste iniziative ha richiesto, nel corso del tempo, anche il ricorso a strumenti di natura organizzativa volti a favo-

---

(38) <http://www.comune.bologna.it/collaborarebologna/collaborare/>.

rire la collaborazione con la cittadinanza e a gestire le interazioni: non solo la rete *online*, tramite il *network* Iperbole, ma anche la stabilizzazione della cooperazione con le fondazioni partecipate (Fondazione per l'Innovazione Urbana) e con *expertise* esterne (Labsus, Labgov), e un ufficio interno per la promozione della cittadinanza attiva. La collaborazione con i soggetti appena menzionati riguarda anche la fase di monitoraggio e valutazione dei servizi e delle pratiche attivate, dove tuttavia prevalgono ancora strumenti più *soft* e meno strutturati di raccolta di *feedback* e segnalazioni, come i questionari e le campagne informative (es. Racconta la tua città; Laboratorio Aria; Laboratori PUMS sulla mobilità sostenibile; HousINgBO. Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna).

In conclusione, quindi, nel caso di Bologna si può parlare senz'altro di un modello di *governance* collaborativa, agevolata non solo da un approccio consolidato delle amministrazioni di centro-sinistra che si sono succedute, ma anche da un tessuto associativo molto articolato, presente già in passato e rafforzatosi negli anni, grazie anche alla presenza di una vasta popolazione studentesca. Da questo punto di vista, l'amministrazione si mostra ricettiva di fronte a un contesto urbano in costante mutamento e agli stimoli che provengono dal basso, da un lato promuovendo la cittadinanza attiva tramite strumenti di natura informativa e finanziaria e, dall'altro, attingendo a risorse organizzative e di *authority* per indirizzare le iniziative emergenti entro un quadro coerente e istituzionalmente definito.

#### 4.2. Milano

A Milano l'interesse dell'amministrazione comunale verso la sperimentazione e l'avvio di pratiche collaborative prende vita nel 2011, con la vittoria della coalizione di centrosinistra guidata da Giuliano Pisapia. La nuova amministrazione, marcando la propria discontinuità rispetto ai precedenti vent'anni di governo di centrodestra, e facendo leva sul paradigma emergente delle *smart cities*, promuove fin da subito un'agenda caratterizzata dalla centralità del rapporto tra nuove tecnologie e servizi all'impresa, da un lato, e da una maggiore apertura delle se-

di decisionali alla società civile nel suo complesso, dall'altro<sup>39</sup>. Già nel 2013, infatti, il Comune comincia a mettere ordine nel vivace vivaio di esperienze dal basso che spontaneamente cominciavano a prendere vita, predisponendo un elenco qualificato degli spazi di *coworking* da incentivare con appositi bandi di cofinanziamento.

L'occasione per trasformare questi primi passi in azioni di sistema giunge però dalla manifestazione Expo 2015: già alla fine del 2013, a fronte dell'azione di gruppi e associazioni che cominciavano ad attrezzarsi per sfruttare le opportunità offerte dalla *sharing economy* per accogliere gli oltre 20 milioni di visitatori attesi, l'amministrazione comunale inizia un percorso di ascolto e di predisposizione di strumenti di natura prevalentemente informativa e finanziaria per tener traccia delle iniziative in corso e incentivarne uno sviluppo coerente con un percorso di innovazione della città. Vanno in questo senso la costruzione di un registro degli operatori e degli esperti della *sharing economy*, utile a "prendere le misure" dell'entità del fenomeno e a instaurare un rapporto stabile con i soggetti attivi sul territorio, e parallelamente il percorso partecipato verso una delibera comunale con cui l'amministrazione si impegna a promuovere la diffusione dell'economia collaborativa e al contempo stabilisce le linee di indirizzo entro cui le iniziative presenti e future dovranno trovare collocazione. La delibera, approvata nel dicembre del 2014 dopo una discussione online su contenuti aperta a cittadini e associazioni, e accompagnata dal documento «*Milano sharing city*» che funge per certi versi da piano d'azione dell'amministrazione comunale, è uno strumento di regolazione *soft* che si limita a stabilire delle linee guida e a codificare il ruolo di stimolo e facilitazione di cui il Comune intende farsi carico, con una funzione prevalente di accompagnamento piuttosto che di regia, in linea con lo stile di governo «leggero» caratteristico dell'esperienza milanese degli ultimi decenni<sup>40</sup>. Ne è testimonianza, del

---

(39) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city: An exploratory study on Seoul and Milan*, in *Journal of Cleaner Production*, 203, 2018, pp. 30-42; I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 215-237.

(40) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 223.

resto, l'assenza di ristrutturazioni significative nell'organizzazione della macchina comunale, a cui si preferisce l'affiancamento di *advisor* esterni e l'utilizzo di numerosi e stabili contatti con esperti internazionali<sup>41</sup>. L'approccio seguito nella predisposizione di strumenti per il governo delle interazioni con la società civile appare in effetti piuttosto graduale: negli ultimi due anni della giunta Pisapia il Comune rinsalda infatti il proprio impegno nel favorire lo sviluppo di modelli di business innovativi tramite strumenti organizzativi come *Fabriq* (un incubatore di *startup*) e *Cobub Milano* (uno spazio di promozione dell'economia collaborativa in concessione a titolo gratuito ad operatori di settore); strumenti di *nodality* come il Blog Milano IN, uno spazio di dibattito virtuale con la cittadinanza sulle trasformazioni urbane; e strumenti di natura finanziaria come gli incentivi a gestori e utenti di *co-working*, *fablabs* e *makerspace*, e il sostegno economico allo sviluppo di una piattaforma di *crowdfunding* civico. Oltre a questi strumenti, riconducibili perlopiù al profilo delle *sharing cities*, si registra una certa apertura a pratiche assimilabili al paradigma della *governance* partecipativa e collaborativa, sia in fase di definizione delle priorità di intervento, come ad esempio il bilancio partecipativo (la cui prima edizione è realizzata nel 2015), sia in fase di produzione dei servizi, come con il progetto «*Welfare* di tutti», realizzato in collaborazione con il Politecnico e con il Terzo settore, che prevede la creazione di una piattaforma digitale cittadina dedicata all'offerta dei servizi domiciliari di *welfare* e il sostegno delle pratiche di coproduzione attivate nei condomini, nelle aziende e nelle scuole. Con il passaggio dalla Giunta Pisapia al primo mandato da Sindaco di Giuseppe Sala (2016) si riscontra una certa continuità, con ulteriori investimenti sul versante della *nodality*: è il caso della piattaforma WE-MI per l'incontro tra domanda e offerta di servizi di *welfare* coprodotti; del portale Milano Partecipa attraverso cui i cittadini possono esprimere proposte per il bilancio partecipativo, votare i progetti e ricevere informazioni; del Catalogo dei servizi di Economia e Collaborativa e *Sharing Economy* della città di Milano (2019); e della costituzione dell'Albo delle *Social Streets* con cui il Comune, replicando la strategia della

---

(41) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit., p. 36.

certificazione effettuata riguardo agli operatori della *sharing economy* e degli spazi di *coworking*, si dota di uno strumento di ricognizione che consente di incanalare entro binari istituzionali il rapporto con le oltre 70 esperienze sorte spontaneamente. Analoghi elenchi qualificati sono poi istituiti, sempre nel 2017, per i *Makerspace* e i *FabLab*, selezionati in base a requisiti di qualità stabiliti dall'amministrazione comunale. Allo stesso tempo, vengono lanciati nuovi programmi di ampio respiro, che fanno leva su strumenti di natura prevalentemente finanziaria: rientra in questo novero il programma Manifattura Milano, costruito nel 2017 attraverso un percorso di *co-design* tra Comune, imprese, associazioni, *makers* e università, che intende far maturare le condizioni per la nascita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato. Sebbene l'intenzione dichiarata sia quella di collegare tale obiettivo con il più ampio scopo di «rigenerare le periferie e promuovere la coesione sociale»<sup>42</sup>, il programma sembra però più che altro concentrato sul recupero di spazi non utilizzati e sul sostegno all'imprenditoria di settore, risultando piuttosto debole il collegamento con l'*binterland* e con la dimensione metropolitana più generale<sup>43</sup>, così come il tentativo dell'amministrazione comunale di orientare in qualche modo gli interventi.

Più orientati alla rigenerazione delle periferie e a finalità di natura collettiva sembrano essere invece altre iniziative recentemente cofinanziate da fondi europei e statali, come la creazione dell'*Hub* dell'innovazione inclusiva (PON Metro), finalizzato a coinvolgere i cittadini residenti nei quartieri più difficili nella co-progettazione e realizzazione di progetti innovativi nell'ambito dei servizi; il progetto *Sharing City (Horizon 2020)*, che ha l'obiettivo di realizzare, tramite azioni di co-progettazione, un quartiere *smart* a emissioni quasi zero in un'area esterna alla cintura urbana; e il progetto Scuola dei quartieri (PON Metro), avviato nel 2019 per far nascere progetti e servizi (servizi di vicinato, attività commerciali con impatto sociale, mutuo aiuto, aggregazione, ecc.) ideati e realizzati dai cittadini, utili a migliorare la qualità della vita in alcuni

---

(42) <https://www.manifattura.milano.it/manifattura-milano/>

(43) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., p. 232.

quartieri periferici (aree bersaglio) individuati a monte dall'amministrazione comunale. In tutti questi casi si nota una maggiore volontà istituzionale di indirizzare le pratiche collaborative verso obiettivi di governo predefiniti, abbinando all'incentivo finanziario la definizione di vincoli alla discrezionalità dei beneficiari.

Questa tendenza verso una maggiore regolazione – per quanto *soft* – delle pratiche di collaborazione appare del resto confermata, sempre negli ultimi due anni, dall'introduzione di strumenti tipici dell'amministrazione condivisa, come il Regolamento sui beni comuni, l'avvio dei Patti di collaborazione, la stipula di un Patto di partecipazione per accedere al processo di definizione del bilancio partecipativo, o ancora – sul piano del *treasure* – l'introduzione dello strumento del baratto amministrativo. Si tratta tuttavia di una tendenza piuttosto recente, che non mette in discussione né il tradizionale «stile ambrosiano» di governo della città<sup>44</sup>, né un modello di *governance* leggero in cui l'amministrazione comunale, con il supporto cognitivo di *advisor* esterni e finanziario delle principali Fondazioni operanti sul territorio, gioca un ruolo che è essenzialmente di connessione, sostegno e facilitazione delle interazioni tra diverse categorie del mondo produttivo, del Terzo settore, della conoscenza, e della cittadinanza nel suo complesso.

### 4.3. Torino

Come vari studi testimoniano<sup>45</sup>, dalla metà degli anni '90 la città di Torino è stata protagonista di un processo di profondo cambiamento, che ha interessato sia il suo modello produttivo (da vecchia *company town* fordista, centrata sul sistema Fiat, a metropoli post-industriale), sia la sua struttura urbana, divenuta sempre più policentrica. La rigenerazione

---

(44) M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *Shaping the sharing city*, cit.

(45) G. PINSON, *Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 2002, pp. 477-493; S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, in *Polis*, 1, 2009, pp. 5-30; S. BELLIGNI, S. RAVAZZI, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012; F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation: the case of Torino Social Impact*, paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, Università degli studi di Roma «Tor Vergata», 24-25 maggio 2019.

urbana e l'innovazione tecnologica, assieme alla realizzazione di grandi eventi sul suolo cittadino (come le Olimpiadi invernali del 2006), hanno rappresentato i motori di questa trasformazione, in cui il governo comunale ha assunto progressivamente una funzione attiva di pilotaggio e di coordinamento della fitta rete di *stakeholders* formatasi a supporto delle politiche locali: business, settore della conoscenza (in particolare università e politecnico), fondazioni bancarie e Terzo settore<sup>46</sup>. Negli ultimi anni poi, anche grazie allo stimolo proveniente dal settore associativo e della cooperazione<sup>47</sup>, si è assistito alla messa a punto di una serie di azioni volte a conciliare la trasformazione urbana con l'obiettivo dell'innovazione sociale e, ancor più di recente, con il paradigma dell'economia circolare, in parallelo allo sviluppo di pratiche collaborative aperte non solo ai gruppi organizzati ma anche ai singoli cittadini. I primi passi in questa direzione sono stati compiuti intorno al 2006/2007 nel settore dell'*housing* sociale, con la predisposizione di una serie di strumenti di natura finanziaria come ad esempio incentivi e concessioni di spazi di proprietà comunale destinati alle coabitazioni giovanili solidali. Sempre nello stesso periodo, il comune comincia ad attrezzarsi sul piano organizzativo per facilitare e incanalare entro un alveo istituzionale le esperienze di cittadinanza attiva; in particolare vengono create le c.d. Case di quartiere, ovvero spazi concessi dal comune che offrono ai cittadini occasioni di incontro attraverso rassegne culturali, sportelli sociali, laboratori di autoproduzione e altre iniziative di collaborazione civica. Pur non sostituendosi alle circoscrizioni, che conservano intatte le proprie competenze tecnico-amministrative, le Case di quartiere in un certo senso le affiancano assorbendone il ruolo di contatto diretto con la cittadinanza e di promozione della partecipazione, fino a diventare partner privilegiati dell'amministrazione comunale nella predisposizione e nell'affiancamento di progetti, anche europei, dedicati a queste tematiche.

Proprio i fondi messi a disposizione dai programmi europei e da bandi nazionali, specie nel periodo 2014-2020 (Fondi strutturali destinati al

---

(46) S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

(47) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

PON Metro; *Horizon 2020*; Bando Periferie della Presidenza del Consiglio), hanno rappresentato una importante leva per l'espansione e lo sviluppo di politiche a sostegno delle pratiche di collaborazione. Vanno in questo senso, ad esempio, il progetto europeo ProGIreg sulla rigenerazione urbana inclusiva ed ecologica, che prevede di convertire aree del quartiere di Mirafiori Sud in un laboratorio a cielo aperto per l'innovazione tecnologica e sociale *nature-based*; *Torino Social Factory*, misura finanziata nell'ambito del PON Metro volta a fornire sostegno tecnico e finanziario ai progetti di innovazione sociale promossi dal Terzo settore capaci di includere la società civile nella coproduzione di welfare e di innescare processi di rigenerazione urbana in aree periferiche ad elevata criticità; e il progetto «AxTO: Beni comuni e periferie» (co-finanziato dal governo nazionale) finalizzato alla cura, manutenzione e rigenerazione del territorio con azioni negli ambiti dell'abitare, del lavoro, della cultura e della partecipazione civica, per il quale è prevista la collaborazione costante tra cittadini e istituzioni in fase di progettazione degli interventi. Tutti questi programmi offrono ovviamente all'amministrazione comunale risorse finanziarie da destinare alla promozione e all'accompagnamento di pratiche collaborative; tuttavia, grazie al contatto e allo scambio costante con altre città *partner*, essi favoriscono anche la maturazione di strumenti di natura organizzativa sia *ad hoc*, come ad esempio il Servizio di accompagnamento sociale per il progetto AxTO costituito da un sistema di sportelli fissi e itineranti per ricevere informazioni e segnalare criticità, sia trasversali, come il c.d. Gruppo di Lavoro sui beni comuni composto da personale di vari uffici comunali e delle Circoscrizioni per mantenere un dialogo aperto con i cittadini che propongono idee progettuali, e per individuare l'iter da seguire per realizzarle. Va in questo senso anche la partecipazione del Comune di Torino all'Associazione *Urban Lab* (ex *Urban Center*), che ha funzione di informazione, di comunicazione e di interlocuzione riguardo alle iniziative di rigenerazione urbana portate avanti sul territorio. Altri strumenti di *nodality* sono stati poi attivati sempre grazie a progetti europei, come alcuni cicli formativi sul *crowdfunding* (PON Metro) e la creazione di un *hub* sull'economia circolare, con seminari e incontri partecipativi (Progetto *Urban Wins*).



In parallelo alle opportunità offerte dai partenariati e da programmi di finanziamento esterni, dal 2014 in poi prendono vita ulteriori iniziative dell'amministrazione comunale riconducibili, da un lato, al paradigma della città collaborativa, come ad esempio l'introduzione del bilancio deliberativo (2014) e, nell'ambito del più ampio programma di *policy* denominato *Co-city*, l'approvazione del Regolamento sui Beni Comuni (2016) e l'avvio dei patti di collaborazione (2018), sulla falsariga dell'esperienza bolognese; e, dall'altro, alle pratiche di *sharing* più propriamente dette, come lo sviluppo di *app* per il *crowdsourcing* (ad es. *Crowdmapping* Mirafiori Sud/Miramap, una mappa interattiva georiferita, utilizzata dai cittadini per segnalare problemi e proposte riguardo lo spazio pubblico del quartiere, o *Junker*, una *app* concepita per aiutare i cittadini nella raccolta differenziata e nell'utilizzo delle informazioni fornite dagli utenti per monitorare e migliorare il servizio), la predisposizione di soluzioni pubbliche per la *sharing mobility* (come *TObike*), o ancora il lancio di *living-lab* in cui cittadini, imprese e pubblica amministrazione esplorano e sperimentano insieme prodotti, tecnologie e servizi innovativi in un'area specifica della città, con l'obiettivo di testarne funzionalità e utilità per gli utenti finali.

La crescita numerica e qualitativa degli strumenti adottati va indubbiamente di pari passo con un processo di maturazione organizzativa degli uffici comunali, e una conseguente crescita della consapevolezza del fenomeno e dei suoi possibili usi, che conducono nel tempo a una maggiore capacità di indirizzo da parte dell'amministrazione<sup>48</sup>. Sebbene infatti gli strumenti fin qui discussi vedano l'amministrazione comunale svolgere un ruolo che è essenzialmente di promozione e sostegno (logistico, informativo e finanziario) di iniziative che prendono vita dal basso, alcune iniziative istituzionali possono comunque essere ricondotte alla categoria dell'*authority*, denotando la volontà di indirizzare e guidare i processi in corso affinché concorrano alla «ricomposizione della coesione sociale in quelle parti [periferiche] della città che non erano state coinvolte nelle principali trasformazioni urbane»<sup>49</sup> portate avanti

---

(48) Elemento emerso nel corso del *focus group*.

(49) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit., p. 10.

nei decenni precedenti. Ne è un esempio l'esplicita indicazione, da parte del comune, di specifiche aree bersaglio su cui concentrare gli interventi del programma AxTO, e la parallela introduzione di clausole sociali nelle procedure di *public procurement*; così come lo scivolamento verso un'indicazione *top-down* delle aree progettuali su cui concentrare gli interventi del bilancio deliberativo, dopo una prima edizione che aveva previsto un processo deliberativo anche per le scelte di localizzazione degli interventi<sup>50</sup>.

Ciò non sminuisce tuttavia il ruolo fondamentale giocato da alcuni requisiti dell'ecosistema torinese, quali la presenza di un robusto sistema di competenze scientifiche e tecnologiche (università e politecnico), un terzo settore con significative capacità imprenditoriali, un sistema industriale profondamente radicato sul territorio, e la presenza di fondazioni di origine bancaria già impegnate in diverse forme di finanza per l'impatto sociale (es. Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT)<sup>51</sup>. Tutte le pratiche fin qui menzionate sono state infatti progettate e implementate grazie alla collaborazione e all'intervento diretto di tutte le categorie appena citate, con un ruolo attivo di stimolo e di regia svolto da parte delle istituzioni. Pare confermata quindi, anche guardando alle pratiche collaborative, quella formula di *governance through government* che Belligni *et al.*<sup>52</sup> avevano proposto per inquadrare il modello di governo delle trasformazioni urbane a Torino alla fine dello scorso decennio.

### 5. Conclusioni: quale ruolo per gli Enti locali?

L'analisi delle tre città conferma un ruolo attivo delle amministrazioni locali nel promuovere, regolare e sostenere pratiche di collaborazione con e tra i cittadini. La componente regolativa degli strumenti è presente in tutti e tre i casi, ma costituisce solo una piccola parte dell'azione dei Comuni, connotandosi come strumento di *soft law* che risponde a

---

(50) G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, Rapporto di ricerca, 2017.

(51) F.I. FALOMI, S. DE GIORGIO, *Managing ecosystems for social innovation*, cit.

(52) S. BELLIGNI, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Regime urbano e coalizione di governo a Torino*, cit.

un bisogno di codificare le esperienze già attive e a dare una risposta standardizzata a domande di partecipazione che provengono dal basso. La natura scarsamente coercitiva di questi strumenti discende dal carattere intrinsecamente volontario delle pratiche di collaborazione, che induce le amministrazioni a far ricorso anche strumenti di tipo non regolativo al fine di orientare i comportamenti collettivi nella direzione desiderata. Da questo punto di vista, infatti, le tre amministrazioni intervengono con numerosi strumenti di *nodality* volti, da una parte, a fornire informazioni e indicazioni ai cittadini e, dall'altra, a raccogliere le richieste provenienti dal basso oltre che ad ampliare la conoscenza delle diverse aree delle città e dei relativi bisogni. Nel tempo inoltre la stessa struttura organizzativa dei tre Comuni si è adattata a un modello di *governance* collaborativa, disegnando nuovi servizi e strutture, e sperimentando – o sistematizzando, anche con forme istituzionalizzate di partenariato – forme di collaborazione con esperti, associazioni, gruppi di cittadini e fondazioni esterne. Interventi incisivi di promozione e sostegno sono stati poi realizzati tramite strumenti di *treasure*, che in tutte e tre le città attingono ampiamente da finanziamenti esterni, prevalentemente europei, come ad esempio i programmi *Horizon 2020*, i fondi strutturali destinati alla politica di coesione, o altri partenariati transnazionali basati su innovazione sociale e sostenibilità. L'utilizzo di tali strumenti, oltre a tradursi nella fornitura di risorse concrete ai territori, e a favorire un potenziamento delle pratiche collaborative, rappresenta anche un'opportunità per l'ampliamento e il consolidamento di legami con altre città a livello europeo, elemento reputato indispensabile per poter incidere in futuro anche sugli aspetti più propriamente regolativi della *sharing economy* di tipo transazionale.

L'analisi ha mostrato poi come gli strumenti adottati si concentrino soprattutto nelle fasi di identificazione delle priorità di intervento e di progettazione ed erogazione dei servizi. Più debole invece appare il coinvolgimento dei cittadini nella fase di monitoraggio e valutazione delle politiche urbane, così come deboli appaiono il monitoraggio e la valutazione delle esperienze collaborative e dei loro esiti. I pochi strumenti individuati – come gli osservatori e i report sulle attività realizzate, così come le applicazioni aperte ai *feedback* della cittadinanza – seppur utili, non vanno oltre la raccolta di segnalazioni di malfunzionamenti o

problemi relativi a segmenti di servizio o a singoli quartieri. La debolezza dei sistemi di monitoraggio e valutazione in generale, abbinata alla parallela, progressiva espansione dei progetti e delle pratiche attivate, potrebbe condurre ad alcune criticità legate alla stabilizzazione e alla messa a sistema delle innovazioni introdotte. Come sottolineato da Pais *et al.*<sup>53</sup> nel caso milanese, l'impressione che si ricava dalla varietà degli strumenti utilizzati e dalla loro sequenza temporale è infatti quella di una rincorsa ad assecondare e governare spinte provenienti dal basso o occasioni che vengono da fuori (ad es. eventi particolari come Expo, o gli stessi programmi di finanziamento europei, o le opportunità di partenariato internazionale), in assenza di un disegno strategico più ampio che, partendo da un bilancio delle esperienze realizzate, inquadri il fenomeno delle pratiche collaborative nell'ambito delle politiche di area metropolitana. In effetti in tutte le città esaminate – tutte e tre Città metropolitane – le azioni avviate si fermano in prevalenza entro i confini comunali, mancando una connessione con le politiche di area vasta; elemento questo tanto più critico quanto più si rimane nell'ambito dei servizi pubblici a cittadini e imprese che sempre più hanno scala sovracomunale.

Se molte sono le somiglianze tra le tre città sia in termini di aspetti positivi che di eventuali debolezze, non mancano però differenze sostanziali. Esse sembrano discendere principalmente da tre fattori: le caratteristiche degli ecosistemi urbani, le diverse sfide che i tre governi locali si sono trovati ad affrontare, e la *legacy* delle tre città in materia di relazioni con il territorio. Per Bologna si è trattato di cogliere le opportunità e di affrontare anche le possibili esternalità derivanti da un progressivo e rapido incremento della popolazione studentesca e dalla trasformazione in città di interesse turistico. Ciò ha implicato azioni a favore del mantenimento di un equilibrio tra progetti più puramente collaborativi e offerta di nuovi servizi, necessari per rispondere alla trasformazione del tessuto sociale ed economico. Di conseguenza in questo caso si può vedere un passaggio da un progetto originario di *co-city*, incentrato sulla progettazione condivisa delle politiche e sul riuso civico degli

---

(53) I. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa*, cit., pp. 228-229.

spazi urbani, verso un numero sempre maggiore di pratiche di *sharing* incentrate sull'offerta di nuovi servizi e la regolazione di pratiche con finalità economica. Milano invece, proprio per il suo tessuto economico e produttivo, e per l'occasione offerta da *Expo 2015*, si è orientata inizialmente verso progetti *smart* di innovazione tecnologica e di internazionalizzazione delle imprese. Soltanto negli ultimi tempi ha ampliato il ventaglio di azioni a favore di una *governance* collaborativa più aperta anche a pratiche partecipative. Infine Torino, che negli ultimi anni ha dovuto ripensarsi come città, superando il modello industriale a favore di una conversione post-industriale: la crisi della FIAT ha lasciato in eredità alla città di Torino «non solo comparti industriali dimessi che creano delle cesure nella maglia urbana, ma anche quartieri residenziali fantasma, enclave di marginalità e degrado»<sup>54</sup>. Di fronte a questa sfida, la città di Torino ha cercato di procedere su entrambi i versanti, impegnandosi sia in interventi volti a sostenere il rilancio di attività economiche e imprenditoriali che a rivitalizzare aree periferiche attraverso, ad esempio, le case di quartiere o le coabitazioni solidali giovanili.

È chiaro quindi che, al netto di innegabili fenomeni isomorfici che hanno accompagnato la ricerca di soluzioni in tutti e tre i casi esaminati, ogni città abbia disegnato il proprio modello collaborativo in maniera incrementale, adattando e ampliando le risposte alle caratteristiche e peculiarità del proprio tessuto sociale, e calibrando vari strumenti a seconda delle domande espresse dal territorio e dalle sfide/opportunità che nell'ultimo decennio hanno interessato le amministrazioni locali. Del resto, come evidenziato in numerosi studi su vari ambiti di politica pubblica, di fronte a fenomeni nuovi e complessi la scelta degli strumenti è sempre un'operazione di *puzzling*<sup>55</sup>, che sfida le capacità di scelta dei *decision makers* conducendoli spesso a ricercare soluzioni ibride che siano, al contempo, tecnicamente fattibili, politicamente sostenibili e socialmente accettabili. La tendenza al *policy mix* certo non pregiudica, di per sé, la capacità delle amministrazioni di rispondere in

---

(54) I. VASSALLO, *Torino: Forme di ri-articolazione della città del welfare*, in *Working papers*, Rivista online di *Urban@it*, 1, 2016, p. 1.

(55) G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2010, pp. 5-30, p. 26.

maniera efficace a bisogni momentanei e a domande circoscritte; tuttavia, laddove le scelte non siano incasellate in una strategia di *governance* urbana più ampia e consapevole, un simile modo di procedere rischia di condurre a fenomeni di stratificazione e a un «pluralismo incoerente» degli strumenti<sup>56</sup>, che può risultare di difficile manutenzione nel medio-lungo periodo, specie in assenza di sistemi istituzionalizzati di monitoraggio e valutazione della loro efficacia.

---

(56) G. CAPANO, A. LIPPI, *Gli strumenti di governo stanno cambiando?*, cit.

## Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale

*Guido Smorto*

*La rivoluzione digitale ha causato in questi anni un significativo disallineamento tra chi subisce le conseguenze delle nuove forme economiche e la distribuzione delle responsabilità regolative tra i diversi attori. Il risultato è che le città sono le più colpite dai cambiamenti in atto, ma non sempre hanno strumenti adeguati a fronteggiare le novità e interpretarle secondo i propri bisogni e necessità. A partire da queste premesse, il presente lavoro analizza l'impatto delle tecnologie digitali sul tessuto socio-economico delle città e ragiona sulle contrapposte esigenze di politiche ritagliate sulle specificità locali e, al contempo, di regole omogenee per il mercato. Su questa ineliminabile tensione tra uniformità del mercato e sperimentazione delle città si giocano molte delle questioni più spinose emerse in questi anni in tema di economia digitale. In questo quadro, diviene indispensabile combinare la riflessione in tema di impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano e sulle politiche pubbliche a livello locale con l'analisi delle ragioni di crisi del modello di regolazione dei mercati. Solo così è possibile affrontare le sfide poste dalla rivoluzione digitale al governo delle città – salvaguardare l'ambiente urbano e la comunità che lo abita, garantire il diritto alla casa, tutelare il lavoro – e, allo stesso tempo, pensare alle tante sfide globali in cui sono le città a dover giocare un ruolo da protagoniste, dalla mobilità sostenibile alla riconversione energetica.*

### **1. L'economia digitale come fenomeno urbano**

Nel dibattito sugli effetti della rivoluzione tecnologica sui mercati ci eravamo abituati in questi anni a profezie su un futuro lontano dalle città. Grazie all'impiego delle tecnologie digitali – è la tesi – la comunicazione e l'interazione a distanza divengono molto più semplici ed economiche che in passato, con la conseguenza di attenuare l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone

e risorse per lo svolgimento dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi<sup>1</sup>.

In contrasto con questa diffusa previsione, si è invece verificata in questi anni una radicale trasformazione che vede le città sempre più al centro dei nuovi processi economici. L'economia digitale – è la conclusione – è un fenomeno principalmente urbano<sup>2</sup>.

Per descrivere il sempre più stretto legame tra tecnologia, mercati e dimensione urbana è stata coniata una terminologia apposita. Dagli anni Novanta del secolo scorso si usa l'espressione di *smart city* (città intelligente), secondo una linea di riflessione sull'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avviatasi già negli anni Settanta e che, in tempi più recenti, si è sempre più focalizzata sui modi in cui le tecnologie consentono di affrontare i bisogni di una comunità e dei suoi abitanti<sup>3</sup>; o, più di recente, di *sharing city* (città della condivisione) per designare più peculiarmente quelle città che hanno avviato una se-

(1) Cf. S. GRAHAM, S. MARVIN, *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, London-New York, Routledge, 1996, p. 89 ss.; W.G. FLANAGAN, *Urban Sociology: Images and Structure*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2010, p. 378 ss., cui si rimanda anche per la letteratura ivi citata a supporto di questa tesi.

(2) Cf. D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Boston, MIT Press, 2015; N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, in *Yale L. & Pol'y Rev.*, 34, 2016, p. 215 ss.; Id., *The Place of the Sharing Economy*, in N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (a cura di), *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, CUP, 2018, 205 ss.; M. FINCK, S. RANCHORDAS, *Sharing and the City*, in *Vand. J. Transnat'l L.*, 49, 2016, p. 1299 ss.; D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy*, in *George Mason University Law and Economics Research Paper Series*, 15-01, <http://ssrn.com/abstract=2549919>; C. RABARLI, M. STORPER, *The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensor and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 2015, p. 27 ss.; NATIONAL LEAGUE OF CITIES, *Cities. The Sharing Economy and What's Next*, Washington, NLC, 2015, p. 1 (*Cities play a central role in deciding which sharing economy practices are adopted and which are rejected*). Per una rassegna della letteratura sul tema si rinvia a F. ARTIOLI, *Digital Platforms and Cities: A Literature Review for Urban Research*, Working Paper 01/2018, Science Po Urban School, [http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2018/06/WP01\\_2018-Artioli.pdf](http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2018/06/WP01_2018-Artioli.pdf).

(3) M. BATTY, K.W. AXHAUSEN, F. GIANNOTTI, A. POZDNOUKHOV, A. BAZZANI, M. WACHOWICZ, G. OUZOUNIS, Y. PORTUGALI, *Smart Cities of the Future*, in *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 2012, p. 481 ss.; U. BERARDI, *Clarifying the New Interpretations of the Concept of Sustainable Building*, in *Sustainable Cities and Society*, 8, 2013, p. 72 ss. Per una critica del modello di *smart city* incentrato esclusivamente sulla dimensione tecnologica, v. A. GREENFIELD, *Against the Smart City*, New York, Do Projects, 2013.



rie di politiche volte alla creazione di un contesto favorevole al fiorire della c.d. *sharing economy* (economia della condivisione)<sup>4</sup>.

Nell'alveo dell'ampia categoria di città *smart* o *sharing* si collocano realtà anche molto diverse tra loro<sup>5</sup>. A volte le politiche urbane per il digitale nascono dall'alto per volere delle stesse autorità cittadine, come nel caso di Seul<sup>6</sup> o della sperimentazione avviata dal Governo britannico per Leeds e Manchester<sup>7</sup>; in altri casi sono frutto di iniziative dal basso, come nel caso di Amsterdam o Barcellona, e solo in un secondo momento oggetto di strategie d'azione da parte dei soggetti pubblici<sup>8</sup>.

(4) Oltre ai testi già citati, per un'ampia ricognizione delle politiche pubbliche nelle diverse città del mondo riconducibili alla categoria delle *sharing city* si vedano anche i due report pubblicati dal sito nordamericano *Shareable*. In particolare: SHAREABLE, *Policies for Shareable Cities: A Sharing Economy Policy primer for Urban Leaders*, 2013, <https://www.shareable.net/new-report-policies-for-shareable-cities/>; ID., *Sharing Cities: Activating the Urban Commons*, 2018, <https://www.shareable.net/sharing-cities/>. Per un'antologia in italiano degli articoli più significativi pubblicati da *Shareable*, sia consentito rinviare a T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Torino, Edizioni di Comunità, 2017, spec. p. 65 ss.

(5) Per una ricognizione dei diversi significati assunti in letteratura dall'espressione *smart city* si rinvia a V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, in *The Society of Urban Technology*, 1, 2015, p. 1 ss. («The label "smart city" is a fuzzy concept and is used in ways that are not always consistent»); T. NAM, T.A. PARDO, *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, in *Proc. 12th Conference on Digital Government Research*, College Park, Md, 2011, cui si rinvia anche per un confronto con altri aggettivi, sempre riferiti alla città (*digital, intelligent, knowledge, ubiquitous*).

(6) Sulle politiche di condivisione avviate da Seul v. M. JAE MOON, *Government-Driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government*, in *Journal of Developing Societies*, 2, 2017, p. 223 ss.; M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano Sharing City e Sharing City Seoul*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 105 ss.

(7) Cf. UK GOVERNMENT, *Independent review on the sharing economy*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/414111/bis-15-172-government-review-of-the-sharing-economy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414111/bis-15-172-government-review-of-the-sharing-economy.pdf).

(8) Su Barcellona v. *infra*, par. 7. Su Amsterdam, v. *Amsterdam Action Plan Sharing Economy*, ShareNL, 2016, <https://www.sharenl.nl/nieuws/2016/03/09/actionplan-sharing-economy>. Per un'analisi comparata di alcune tra le città (tra cui Amsterdam) che hanno adottato politiche pubbliche orientate alla condivisione, si rinvia a D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, cit., p. 11 ss. Con specifico riferimento a Barcellona, v. M. FUSTER MORELL, R. ESPELT, *How much are digital platforms based on open collaboration? An analysis of technological and knowledge practices and their implications for the platform governance of a sample of 100 cases of collaborative platforms in Barcelona*, in *Proceedings of the 14th International Symposium on Open Collaboration*, <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3233970>.

In alcuni casi, la qualificazione di *sharing/smart city* designa politiche urbane caratterizzate dall'adozione di soluzioni e strategie volte a creare un ambiente normativo favorevole per le imprese digitali; in altri, sta ad indicare l'elaborazione di politiche alternative di condivisione e collaborazione, talvolta in aperta opposizione alle logiche di mercato e di profitto, come nel caso delle «città ribelli»<sup>9</sup> o «senza paura»<sup>10</sup>.

A partire dalle buone pratiche sperimentate a livello locale si prova ad avviare una riflessione comune sui temi dell'economia digitale e del suo impatto sul tessuto socio-economico delle città. Nascono vere e proprie coalizioni tra città per l'elaborazione di strategie da adottare e sperimentazioni da intraprendere per far fronte alle trasformazioni in corso: dalle prime iniziative sorte negli Stati Uniti, come la *Shareable Cities Resolution* sottoscritta da quindici città nordamericane nel 2013<sup>11</sup> alla recente *Sharing Cities Declaration*, firmata a Barcellona a fine 2018 da alcune tra le più importanti città del pianeta<sup>12</sup>.

Tuttavia, a dispetto della centralità della dimensione urbana negli attuali processi economici e di un'influente narrazione che descrive le città come gli attori protagonisti dell'innovazione e dei processi economici<sup>13</sup>,

(9) La definizione di «città ribelli» si deve a D. HARVEY, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, London, Verso Books, 2013. Nell'elaborazione di politiche di condivisione per l'economia digitale si riprende spesso la definizione di «città ribelli»: cf., ad esempio, M. FUSTER MORELL, *A Barcellona le politiche di condivisione si mettono in comune. Altre città possono farlo?*, in T. BONINI, G. SMORTO (a cura di), *Shareable!*, cit., p. 79 ss.

(10) <http://fearlesscities.com/en>.

(11) <https://www.theguardian.com/sustainable-business/circular-economy-policy-cities-inclusive-urban>.

(12) Cf. M. FUSTER MORELL, M. RENU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/>; M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities. A Worldwide Cities Overview on Platform Economy Policies with a Focus on Barcelona*, Barcellona, Editorial Uoc, 2018, p. 1 ss.

(13) Cf. S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, PUP, II ed., 2001; Id., *Cities in a World Economy*, Newbury Park, Pine Forge Press, IV ed., 2012; A.J. SCOTT, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford, OUP, 1998; Id., *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, OUP, 2008; M. STORPER, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York-London, The Guilford Press, 1997; Id., *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Redwood City, Stanford Business Books, 2015; R. FLORIDA, *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work*,

in una vera e propria competizione globale sulla qualità di beni e servizi per attrarre le persone (e i loro soldi)<sup>14</sup>, è sempre più evidente che quasi mai da sole le città sono in grado di affrontare la sfida sferrata dalla rivoluzione digitale.

È a partire da queste premesse che il presente lavoro intende ragionare sulle confliggenti esigenze di sviluppo di politiche locali ritagliate sulle specificità locali e, in modo opposto, di uniformità delle regole del gioco imposte dal libero mercato (in Europa, di un unico *Digital Single Market*). Su questa ineliminabile tensione tra locale e globale si giocano, infatti, molte delle questioni più spinose emerse in questi anni in tema di economia digitale e la ricerca di politiche pubbliche adeguate frutto del bilanciamento di queste opposte esigenze.

Nonostante si tratti di uno snodo cruciale della riflessione in corso, il dialogo tra dimensione locale e globale dell'economia digitale difficilmente si verifica. Gli studi sui mercati digitali si concentrano sui meccanismi di funzionamento dello scambio, sui nuovi bisogni di tutela che emergono per effetto di queste trasformazioni e su quali regole siano maggiormente adeguate al funzionamento del mercato, con riguardo alla concorrenza, al lavoro, al consumo. Mentre la riflessione sugli effetti sul territorio è del tutto assente. Allo stesso tempo, la maggior parte degli studi sulle città si concentrano sulle opportunità di crescita e sui guadagni in efficienza nell'erogazione dei nuovi servizi abilitati dalle tecnologie (affitti a breve termine, servizi di mobilità alternativi) e, in negativo, sui rischi di congestione causati dal proliferare incontrollato di questi servizi, sul loro impatto sull'ambiente urbano, e sulle misure di contenimento degli effetti indesiderati. Ma difficilmente si soffermano sulle ragioni economiche delle trasformazioni e, di conseguenza, sulle rego-

---

*Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002; Id., *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What We Can Do About It*, New York, Basic Books, 2016; S. MUSTERD, Z. KOVÁCS (Eds), *Place-making and Policies for Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2013; S. MUSTERD, A. MURIE, *Making Competitive Cities*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2010; P. LE GALÈS, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2002.

(14) C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, 64, 1956, p. 416 ss.

le necessarie per il governo dei mercati digitali<sup>15</sup>. Questa separazione, frutto forse anche di una divisione accademica tra ambiti disciplinari, ha pregiudicato la riflessione sul tema. D'altra parte, è solo mettendo assieme queste due prospettive – il ragionamento sul funzionamento dei mercati digitali e quello sull'impatto sulle città – che è possibile elaborare politiche pubbliche adeguate alle sfide poste dal digitale.

## 2. *L'economia digitale come fenomeno globale*

Per provare a combinare le due diverse prospettive, iniziamo con il tracciare le caratteristiche peculiari che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale. In modo schematico, possiamo identificare tre grandi linee di tendenza dei mercati digitali: la nascita di imprese "piattaforma" che intermediano domanda e offerta di beni e servizi; l'erogazione di servizi da parte di una "folla" (*crowd*, secondo l'espressione inglese) di prestatori di servizi, professionisti e non; e, infine, l'insorgere di un'economia basata sulla condivisione delle risorse. Sofferamoci brevemente su ciascuno di questi.

In primo luogo, per effetto delle tecnologie digitali è nato un nuovo tipo di organizzazione produttiva: un'impresa "piattaforma", la quale agisce come intermediario tra i diversi versanti del mercato con lo scopo di mettere in contatto gruppi interdipendenti di agenti economici per il coordinamento di domanda e offerta e facilitare così lo scambio di beni e l'erogazione di servizi tra essi. Aziende come Airbnb o Uber sono l'emblema di questa trasformazione da un modello di attività economica fondato sulla fornitura diretta del servizio ad uno in cui piattaforme digitali si limitano a offrire l'infrastruttura tecnologica (*marketplace*, ossia "mercato", viene spesso definito) per intermediare gli scambi tra soggetti economici indipendenti, attraverso la fornitura di servizi strumentali al regolare svolgimento della transazione. È questo che distingue Airbnb dalle catene di alberghi o Uber dalle compagnie di trasporti tradizionali. Sotto un secondo profilo, che investe i soggetti dell'attività economica, la riduzione dei costi di comunicazione e di coordinamento causata dalla na-

---

(15) Per un'ampia rassegna di articoli che analizzano queste due questioni si rinvia a N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., p. 1 ss.

scita dell'economia di piattaforma ha reso più semplice ed economica l'offerta di beni e servizi sul mercato da parte di una platea di soggetti molto più ampia che in passato. Interi comparti economici che fino a qualche anno fa erano monopolio esclusivo di professionisti diventano oggi accessibili a soggetti molto diversi tra loro per solidità economica, competenze, professionalità, secondo una tendenza celebrata con una pleora di neologismi più o meno felici – *prosumer*, *producer* – che combinano in un'unica figura, e in una sola espressione, produttore e consumatore, evidenziando così la nascita di una figura intermedia di agente economico che presenta caratteri comuni a entrambe le figure. La nascita di questa economia “tra pari” (*peer-to-peer*) si accompagnerebbe all'inesorabile declino di un'economia esclusivo appannaggio di figure professionali, basata sulla chiara distinzione tra la produzione e il consumo, secondo il modello *business-to-consumer*, il cui futuro sarebbe oramai costretto entro piccole nicchie di mercati specializzati. Alcuni comparti – trasporti e turismo su tutti – starebbero tracciando la rotta verso un nuovo modello di organizzazione economica passibile di sviluppi ben più significativi.

Strettamente collegato alle trasformazioni descritte è un terzo e ultimo elemento di novità: la transizione da un consumo basato sulla proprietà ad uno fondato sulla condivisione delle risorse. Anche in questo caso è grazie alle nuove tecnologie digitali che diviene possibile mettere in comune beni materiali e immateriali. L'inedita possibilità di condividere risorse “sottoutilizzate”, secondo il modello della *sharing economy*, si realizza attraverso un ampio spettro di pratiche di condivisione dirette ad impiegare la “capacità a riposo” (c.d. *idling capacity*) di beni diffusi in una certa società – auto, attrezzi da lavoro, giocattoli e molti altri – che nell'economia tradizionale sono acquistati e non utilizzati appieno dai proprietari. In questo modo, in alternativa all'acquisto e al c.d. consumo proprietario, nasce un nuovo modello di consumo basato sull'accesso temporaneo alle risorse (c.d. *access-based consumption*) e su pratiche innovative per un loro più efficiente utilizzo: dal *carsbaring* per l'auto alle *tool* o *toy library* per attrezzi da lavoro e giocattoli<sup>16</sup>.

---

(16) Per un'introduzione all'economia della condivisione e alle sue ricadute giuridiche, sia consentito rinviare a G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2, 2015, p. 245 ss.

### 3. *Quali regole per i mercati digitali*

Chiariti i tratti caratteristici dei mercati digitali, e prima di entrare nel merito della riflessione sull'impatto dell'economia digitale sulle città, è necessario soffermarsi brevemente sulle ragioni per cui le novità descritte mettono in crisi il modello di regolazione tipico dell'economia industriale.

In primo luogo, l'economia di piattaforma ridefinisce la tradizionale distinzione tra mercati e imprese<sup>17</sup>, dando vita a realtà organizzative ciascuna diversa dall'altra: a volte le piattaforme fanno davvero da semplici intermediari tra chi eroga e chi riceve un servizio; altre volte, invece, offrono esse stesse il servizio utilizzando modelli innovativi di gestione della forza lavoro e dei beni capitali. Questa mutevolezza delle forme dell'organizzazione rende difficile una loro chiara categorizzazione: la nascita di un'impresa "piattaforma" che intermedia la fornitura del servizio solleva più di un dubbio sulla disciplina applicabile (a differenza di chi eroga direttamente un servizio, cui si applica con certezza la disciplina di settore).

Per conto loro, le piattaforme digitali respingono invariabilmente la qualifica di fornitore diretto del servizio intermediato: Airbnb quella di operatore del comparto alberghiero e, in modo simile, Uber di operatore di un servizio di trasporto<sup>18</sup>. Le ragioni di questa resistenza sono facilmente intuibili alla luce del vigente quadro normativo. Molti dei comparti economici travolti dalla recente ondata di innovazione tecnologica sono fortemente regolati: le prescrizioni per alberghi, trasporti urbani, ristorazione – solo per citare alcuni dei settori maggiormente attraversati dai cambiamenti in atto – sono molte e costose, con l'autorità pubblica che può stabilire requisiti di ingresso al mercato, fissare l'adozio-

---

(17) La distinzione tra impresa e mercato come strumenti alternativi di coordinamento della produzione si deve, com'è noto, a R.H. COASE, *The Nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 1937, p. 386 ss., e saranno poi sviluppati, soprattutto a partire dagli anni Settanta del Novecento dagli studi di economia dei costi transattivi e di economia dei contratti. Cf. O.E. WILLIAMSON, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York-London, Free Press, 1985; trad. it, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, FrancoAngeli, 1987.

(18) Con riferimento a Uber, la sentenza C-435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL* (ECLI:EU:C:2017:981), del 20 dicembre 2017, risolve la disputa qualificando Uber come operatore nel comparto dei trasporti. Sul punto, v. *infra* alla nota 13.

ne di precise cautele e indicare limiti e condizioni all'esercizio di queste attività economiche. Al contrario, in Europa (come negli Stati Uniti d'America) si applica un quadro di regole di estremo favore a chi fornisce servizi digitali, nel lessico giuridico dell'UE «servizi della società dell'informazione»<sup>19</sup>.

La conseguenza di questo doppio binario è che, quando ad essere oggetto di regolazione siano servizi digitali, i margini di manovra per il decisore pubblico sono piuttosto ristretti. Questa radicale diversità di disciplina ha prevedibilmente dato l'avvio ad un serrato dibattito e ad una serie di pronunciamenti giurisprudenziali, in cui la qualificazione di una certa attività come «servizio della società dell'informazione» o come «servizio sottostante» dipende dalle concrete modalità organizzative di erogazione del servizio, e in particolare dal tasso di controllo e influenza esercitato dalla piattaforma su colui che materialmente eroga il servizio<sup>20</sup>.

Anche nell'attuazione delle regole, le città dispongono di strumenti meno efficaci rispetto al passato per governare il territorio dinanzi alle trasformazioni in atto. In un'economia nella quale l'attività economica è svolta da un numero limitato di soggetti professionali, le autorità locali mantengono il pieno controllo del territorio e delle regole di svolgimento dell'attività economica (ad esempio, autorizzare un certo nume-

---

(19) Cfr. art. 1(2) Direttiva 98/48/EC (OJ L 217, 5.8.1998, 18); Art. 1(1)(b) Direttiva (Eu) 2015/1535 (OJ L 241, 17.9.2015, p. 1). Cfr., inoltre, Art.t 3(2) e 12-15 Direttiva 2000/31/Ec (OJ L 178, 17.7.2000).

(20) Il primo e più celebre caso europeo ha riguardato la qualificazione di Uber (C- 435/15 *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL*, ECLI:EU:C:2017:981, del 20 dicembre 2017). Nel caso Uber, la Corte ha rigettato la qualificazione come semplice intermediario per l'incontro di domanda e offerta tra agenti economici indipendenti. Secondo la Corte, l'attività di intermediazione prestata da Uber con la sua *app* è un «servizio nel settore dei trasporti» e non un «servizio della società dell'informazione». Le ragioni di questa conclusione sono innanzitutto legate al ruolo svolto nella gestione del servizio di trasporto, secondo la Corte di giustizia difficilmente può essere descritto come quello di semplice intermediario tra agenti economici autonomi e indipendenti nelle proprie scelte. Uber esercita sulla fornitura del servizio un'influenza e un controllo talmente pervasivo da rendere il servizio digitale di intermediazione un tutt'uno con quello di trasporto e da individuare in colui che fornisce lo strumento tecnologico per l'incontro di domanda e offerta il vero soggetto che eroga il servizio finale. La parte tecnologica dell'attività di Uber – mettere in contatto autisti non professionisti, che utilizzano la propria auto, con chi intende effettuare uno spostamento in città – è secondaria e strumentale alla parte economicamente più rilevante dell'intera prestazione, che è quella del trasporto.

ro di strutture alberghiere e individuare le aree nelle quali possono sorgere), nonché di verificare in modo relativamente semplice il rispetto di queste prescrizioni da parte degli operatori del settore. Quando invece, grazie all'interfaccia tecnologica offerta da una piattaforma digitale, il medesimo servizio è erogato da un numero molto più elevato di singoli utenti il controllo sullo svolgimento dell'attività ricettiva diviene molto più difficoltoso.

In secondo luogo la nascita di un'intera economia in cui, grazie a questi intermediari digitali, diviene sempre più facile accedere al mercato, ha messo in crisi un diritto pensato a partire dal modello dell'erogazione professionale di servizi, e si fa strada un'economia in cui anche soggetti non professionisti offrono beni e servizi. Anche in questo caso le ricadute giuridiche sono notevoli: l'applicazione automatica delle regole di settore risulta onerosa e sproporzionata rispetto alla consistenza economica dell'attività in questione (colui che affitta la propria casa o la stanza degli ospiti solo occasionalmente, ricavandone somme contenute, non può essere costretto a rispettare le costose e complesse prescrizioni pensate per gli alberghi). D'altra parte – si osserva in senso contrario – la natura non professionale di colui che eroga il servizio si presta facilmente ad abusi: sotto le spoglie del carattere occasionale e amatoriale, si svolgono spesso attività che, per consistenza e valore economico, non sono poi così diverse da quelle svolte da soggetti professionali (pensiamo, ad esempio, a chi affitta a scopo turistico diversi appartamenti rispetto a chi esercita in modo professionale l'attività di albergatore avendo un piccolo *b&b* di poche stanze)<sup>21</sup>.

Infine questa trasformazione del soggetto erogatore del servizio provoca profonde conseguenze anche sulla disciplina applicabile ad altri attori del mercato, a partire da lavoratori e consumatori. Con riferimento ai primi, l'erogazione del servizio secondo un modello organizzativo basato su intermediari digitali mette in crisi anche le partizioni del diritto del lavoro, basate sulla classica dicotomia tra lavoro autonomo e subordinato. Il cambiamento delle modalità di coordinamento, monitoraggio e controllo della forza lavoro all'interno dell'organizzazione produt-

---

(21) Per un approfondimento della questione si rinvia alla Comunicazione della Commissione UE, «*A European agenda for the collaborative economy*», SWD(2016) 184 final.



tiva, determinato dall'impiego delle tecnologie digitali, e la conseguente frammentazione dell'esercizio di tali prerogative su soggetti diversi hanno reso estremamente più complessa che in passato l'individuazione di una linea di demarcazione tra lavoro e impresa. Il rischio è un'impropria qualificazione del lavoro e, di riflesso, un'allocazione inefficiente del rischio d'impresa. Con riferimento ai consumatori il pericolo principale è legato alla mancata applicazione della normativa consumeristica tanto alle piattaforme digitali che intermediano lo scambio quanto a coloro che in concreto erogano il servizio. Secondo il modello dell'economia di piattaforma, infatti, i primi sono considerati semplici fornitori di un "servizio della società dell'informazione", come tali responsabili solo per tale servizio ma non anche per quello sottostante; mentre i secondi non sono soggetti alla disciplina del consumo tutte le volte in cui non rivestano la posizione di professionisti. A causa di questa combinazione di diversi elementi entra in crisi un intero sistema di tutele basato sul rapporto tra consumatore e professionista (*b2c*).

#### *4. Quali regole per le città digitali*

La nascita di intermediari digitali, la possibilità anche per i non professionisti di accedere al mercato per proporre beni e servizi e la transizione da un'economia basata sulla proprietà a una fondata sull'accesso hanno trasformato in pochi anni l'economia e, di conseguenza, messo in crisi le regole di governo del mercato.

Sebbene trascurate nella riflessione sui rapporti tra governo delle città e tecnologie digitali, queste stesse caratteristiche sono invece fondamentali anche per individuare possibili strategie di intervento a livello locale. Le ragioni del legame sempre più stretto tra tecnologie digitali, nuovi mercati e dimensione locale si spiegano, infatti, proprio alla luce delle peculiarità che assumono la produzione e il consumo di beni e servizi nell'economia digitale, a partire dai nuovi modelli di organizzazione dell'attività produttiva, del consumo e di organizzazione del lavoro. Un intero sistema economico fondato su intermediari digitali che si rivolgono ad una "folla" indeterminata a priori di agenti economici che erogano il servizio – e nel quale lo sfruttamento delle risorse è basato sull'accesso e sulla condivisione di beni di proprietà dei singoli utenti, in luogo dell'acquisto proprietario – richiede necessariamente per il suo

funzionamento la prossimità (e la diversità) di persone, talenti e risorse tipica dell'ambiente urbano. Pur basata sul digitale e su servizi di intermediazione che avvengono in rete, l'economia digitale si fonda in molti casi sulla prossimità fisica delle persone e dei loro beni (la stanza in affitto, il passaggio in auto), sull'alta concentrazione di persone e risorse in un dato luogo e sulla possibilità di interazione tra gli agenti economici nel mondo virtuale ma anche in quello reale. Perfino l'anonimato e la presenza di legami sociali deboli, che tipicamente caratterizzano l'ambiente urbano, sono essenziali per le nuove forme economiche e, in particolare, per il funzionamento di quei sistemi reputazionali che stanno alla base di molte imprese digitali<sup>22</sup>.

Inoltre molte delle conseguenze negative dell'economia digitale si verificano a livello locale. Sono quelle che la teoria economica definisce esternalità, ossia gli effetti negativi che si realizzano a causa dello svolgimento dell'attività economica in capo a soggetti estranei allo scambio. Si parla, a tal proposito, di *local-scale externalities*, proprio a sottolineare la concentrazione degli effetti negativi dell'economia digitale su particolari segmenti della popolazione o su specifiche aree urbane<sup>23</sup>. La diminuzione di abitazioni disponibili per uso abitativo, l'aumento dei prezzi di compravendite e affitti a causa della destinazione degli immobili a uso turistico, la trasformazione di quartieri per effetto della loro "turistizzazione", il disturbo che la presenza di abitazioni private destinate a turisti può provocare al vicinato e al quartiere, i rischi di congestione dei servizi di *sharing mobility*, sono tutti esempi di esternalità negative localizzate, che investono innanzitutto la città e i suoi abitanti<sup>24</sup>.

---

(22) Cfr. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRAÑA, *The Sharing Economy as an Urban Phenomenon*, cit., p. 236 ss.

(23) Cfr. *ivi*, p. 238.

(24) Una questione aperta è quella degli effetti distributivi dell'economia digitale e dei rischi di discriminazioni. Sul tema cf. S. FRAIBERGER, A. SUNDARARAJAN, *Peer-to-peer Rental Market in the Sharing Economy*; T.R. DILLAHUNT, A.R. MALONE, *The Promise of the Sharing Economy among Disadvantaged Communities*, in *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2285, 2015; B. EDELMAN, M. LUCA, D. SVIRSKY, *Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 2017, p. 1 ss.; V. KAKAR, J. VOELZ, J. WU, J. FRANCO, *The Visible Host: Does Race Guide Airbnb Rental Rates in San Francisco?*, in *Journal of Housing Economics*, 40(C), 2017, p. 25 ss.; B. EDELMAN, M. LUCA, *Digital Discrimination. The Case of Airbnb*, Harvard Business School

La correzione di queste esternalità presenta difficoltà inedite rispetto al passato. In un'economia che si basa sulla "folla" per l'erogazione dei servizi, comportamenti che, presi isolatamente, risultano di scarsa rilevanza economica e di impatto contenuto, producono conseguenze significative se analizzati in forma aggregata (la somma di tanti utenti che affittano il proprio appartamento può determinare effetti notevoli sulla città). Si realizza così quella che è stata definita la "tirannia delle piccole decisioni", secondo una formula impiegata per descrivere gli effetti della somma dei comportamenti individuali sull'ambiente, e che si presta bene a descrivere le difficoltà legate alla regolazione di un'economia basata su un'estrema frammentazione dei soggetti che erogano servizi<sup>25</sup>. Inoltre l'incremento nell'uso delle risorse urbane – frutto della condivisione di beni e servizi alla base dell'economia digitale – mette a dura prova equilibri consolidati nel governo delle città. Le regole che presiedono al governo del territorio assumono come presupposto, spesso implicito, del loro agire un certo tasso di sfruttamento delle risorse (auto, parcheggi, abitazioni). Tuttavia, quando le modalità di utilizzo delle risorse cambiano radicalmente per effetto di un'economia basata sulla condivisione e sull'allargamento della platea dei fornitori, molte di quelle stesse regole sulla gestione delle risorse urbane smettono di funzionare adeguatamente<sup>26</sup>.

Un'ulteriore ragione del legame tra economia digitale e città è dovuta al fatto che molti servizi abilitati dalle tecnologie digitali nascono in risposta ad alcuni tipici problemi legati alla densità urbana e al suo costo legato ai rischi di congestione, ossia a quelle esternalità derivanti dalla vicinanza di persone che caratterizza le città: dalla carenza di strutture ricettive all'esigenza di alternative efficienti al trasporto pubblico<sup>27</sup>.

---

*Working Paper* 14-054, 2014, p. 1 ss.

(25) A.E. KAHN, *The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics*, in *Kylos*, 19, 1966, p. 23 ss.

(26) Sull'effetto della *sharing economy* sulle risorse urbane si rinvia a I. PAIS, S. MAZZUCOTELLI SALICE, *Sharing Economy as an Urban Phenomenon: Examining Policies for Sharing Cities*, in P. MEIL, V. KIROV (a cura di), *Policy Implications of Virtual Work*, Berlin, Palgrave Macmillan, 2017, p. 199 ss.

(27) Cf. D.E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for Local Governmental Policy*, cit., p. 1 ss.

Questo stretto legame tra nuovi servizi, densità urbana e rischi di congestione si intreccia con il tema della normazione. In diversi casi sono proprio le regole locali che spiegano il successo delle imprese digitali. Il diritto stabilisce barriere all'ingresso sul mercato, sotto forma di licenze, concessioni e permessi. Ad esempio, l'esistenza di piani e vincoli urbanistici che stabiliscono limiti precisi ai luoghi nei quali possono sorgere alberghi e strutture ricettive, in una separazione netta con le zone destinate ad uso residenziale, può spiegare la domanda di affitti a breve termine in zone della città richieste dai turisti ma prive di strutture ricettive<sup>28</sup>; similmente, la fissazione di un tetto massimo di licenze per i taxi può creare lo spazio per la nascita di servizi alternativi quando gli operatori autorizzati non siano in grado di soddisfare la domanda dell'utenza, e così via.

### 5. *Lo sperimentalismo locale*

Questa stretta relazione tra economia digitale e contesto urbano spiega perché le prime risposte sul piano normativo siano state, su entrambe le sponde dell'Atlantico, opera dell'azione di sindaci e autorità locali<sup>29</sup>. Alcune città hanno avviato politiche di aperto supporto all'innovazione sostenendo la diffusione dei nuovi mercati attraverso norme di favore, talvolta anche in deroga alla disciplina ordinaria secondo la dottrina del "porto sicuro" (*safe harbour*). In altri casi l'atteggiamento è stato improntato a maggiore cautela: dalla presa d'atto delle trasforma-

(28) Per un'analisi empirica sulla distribuzione degli immobili disponibili per affitti a breve termine nel centro e nelle periferie delle città europee si rinvia a D. COYLE, T. YU-CHEONG YEUNG, *Understanding AirBnB in Fourteen European Cities*, in *The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers*, 2016, [https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/ChaireJL/PolicyPapers/2016\\_30\\_12\\_pp\\_understanding\\_airbnb\\_in\\_14\\_european\\_cities\\_coyle\\_yeung\\_v.3.1.pdf](https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/ChaireJL/PolicyPapers/2016_30_12_pp_understanding_airbnb_in_14_european_cities_coyle_yeung_v.3.1.pdf); G. QUATTRONE, D. PROSERPIO, D. QUERCIA, L. CAPRA, M. MUSOLESI, *Who Benefits from the "Sharing" Economy of Airbnb?*, in *Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web. International World Wide Web Conferences Steering Committee*, 2016, p. 1385 ss. Con specifico riferimento all'Italia si rinvia a S. PICASCIA, A. ROMANO, M. TEOBALDI, *The Airification of Cities: Making Sense of the Impact of Peer to Peer Short Term Letting on Urban Functions and Economy*, in *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbona, 2017.

(29) Per una prima ricognizione di massima delle diverse politiche urbane si rinvia a Y. VOYTENKO PALGAN, *The Roles of City Governments in the Sharing Economy*, in *Shareable*, 2019, <https://www.shareable.net/the-roles-of-city-governments-in-the-sharing-economy/>.

zioni in corso e dalle difficoltà di governarle efficacemente a livello locale si è avviata una riflessione in senso critico sui fenomeni di congestione che le nuove forme di mobilità possono determinare, sulla «gentrificazione»<sup>30</sup> e lo spopolamento dei centri storici, sull'aumento dei prezzi delle case a causa della loro destinazione ad usi diversi da quello abitativo. E, in positivo, su come realizzare politiche urbane volte a promuovere forme di condivisione dal basso, estranee alle logiche di mercato e a favorire iniziative a scopo sociale.

Accanto alla riflessione sulle politiche pubbliche, il dibattito si concentra più a monte sui soggetti della regolazione e sull'esigenza di una nuova distribuzione delle potestà regolative. Il confronto sulle regole di governo dell'economia digitale si trasforma così nella sede naturale della riflessione sui vantaggi di un sistema di regole decentralizzato a livello locale, soprattutto in settori soggetti alla rapida evoluzione della tecnologia<sup>31</sup>.

Si osserva come il processo in atto in molte città d'Europa e del mondo risponda a quello "sperimentalismo" locale spesso invocato nell'individuazione di soluzioni a problemi nuovi e controversi<sup>32</sup>. Si sottolinea come la normazione decentralizzata sia preferibile all'accentramento delle scelte perché gode di un vantaggio competitivo nell'ottenere e aggregare le informazioni rilevanti. Si rimarca l'utilità di una dialettica tra realtà diverse, in un processo di mutuo apprendimento, di scambio di pratiche e di competizione tra soluzioni, funzionale all'apprendimento reciproco<sup>33</sup>. Si sottolinea come tale vantaggio in termini di co-

---

(30) Degli affitti a scopo turistico come ultimo fronte della battaglia sulla gentrificazione parla, ad esempio, A. ARIAS SANS, A. QUAGLIERI DOMÍNGUEZ, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, in A.P. RUSSO, G. RICHARDS, *Reinventing the Local in Tourism: Producing, Consuming and Negotiating Place*, Bristol, Channel View Publications, 2016, pp. 209-228.

(31) Cf. N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA, *The Cambridge Handbook of The Law of the Sharing Economy*, cit., spec. p. 141 ss.

(32) M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, cit., p. 267 ss.; R.A. LENHARDT, *Localities as Equality Innovators*, *Stan. J. C.R. & C.L.*, 7, 2011, p. 265 ss.; S.L. LOZNER, *Diffusion of Local Regulatory Innovations: The San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative*, in *Colum. L. Rev.*, 104, 2004, p. 768 ss.

(33) Sullo sperimentalismo nell'attività di normazione si rinvia a M.C. DORF, C.F. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Colum. L. Rev.*, 98, 1998, p. 267 ss.; R.J. GILSON, C.F. SABEL, R.E. SCOTT, *Contract and Innovation: The Limited Role of Generalist Courts in the Evolu-*

noscenze acquisite sia particolarmente importante dinanzi a fenomeni soggetti a cambiamenti rapidi come quelli derivanti dall'innovazione tecnologica<sup>34</sup>.

Le città divengono così veri e propri laboratori, luoghi di sperimentazione di soluzioni innovative, capaci di presentare una varietà di alternative per un ambito ancora alla ricerca di un problematico equilibrio tra ragioni e interessi confliggenti.

Dopo un lungo e complesso processo, nel novembre 2018 è stata sottoscritta dai rappresentanti di molte grandi città del pianeta un'importante Dichiarazione. Questa *Sharing Cities Declaration* – siglata in occasione dello *Sharing Cities Summit* di Barcellona – costituisce un punto importante di riflessione perché prova a definire i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale che sappia coglierne le opportunità e affrontarne i rischi, a partire dal governo del territorio<sup>35</sup>.

Nel merito, la prima esigenza che emerge è quella di stabilire linee di demarcazione tra i differenti modelli di piattaforma digitale in base al loro funzionamento e impatto<sup>36</sup>, per progettare politiche pubbliche a partire dalla presa d'atto di queste differenze<sup>37</sup>. In questa cornice le parti più significative della Dichiarazione riguardano la questione del lavoro

---

*tion of Novel Contractual Forms*, in N.Y.U. L. Rev., 88, 2013, p. 170 ss., spec. p. 176 ss.; C.F. SABEL, W.H. SIMON, *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, Geo. L.J., 100, 2011, p. 53 ss., spec. p. 78.

(34) Cf. N.M. DAVIDSON, J.J. INFRANCA, *The Place of the Sharing Economy*, cit., p. 214.

(35) Per il testo completo della Dichiarazione in inglese, spagnolo e catalano, v. <http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>. Per una testimonianza del processo che ha portato alla sottoscrizione della Dichiarazione e una riflessione critica sulle politiche delle diverse città coinvolte si rinvia a M. FUSTER MORELL, M. RENAU CANO, V. VIDAL, *Report. An Overview of Public Policies of the Sharing Economy by Cities*, Luglio 2019, <http://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-an-overview-of-public-policies-of-the-sharing-economy-by-cities/>.

(36) In letteratura, cf. M. FUSTER MORELL, *Qualities of the Different Models of Platforms*, in M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities*, cit., p. 125 ss.

(37) Nel linguaggio della Dichiarazione, ad esempio, si distinguono piattaforme collaborative e non, in base a una serie di indici: la capacità di abilitare relazioni tra pari; l'adozione di modelli economici e retributivi equi; una *governance* partecipativa; piena trasparenza degli strumenti tecnologici adottati e dei dati raccolti; l'offerta dei medesimi servizi allo stesso prezzo ai diversi gruppi di abitanti della città; la piena responsabilità delle piattaforme rispetto agli eventuali effetti negativi derivanti dall'esercizio dell'attività.

(§§ 2-3)<sup>38</sup>; il rispetto di standard in tema di salute, sicurezza e sostenibilità ambientale nel quadro di un sostegno all'economia circolare, di riduzione delle emissioni e dei rifiuti e di una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse (§§ 5-6); la promozione e lo sviluppo di un'economia locale mediante programmi di sostegno alla imprenditorialità, strumenti di partecipazione dei cittadini, forme di accesso a finanziamenti e altri strumenti di promozione e assistenza all'attività economica (§ 9). Lo scopo di queste misure è preservare quello che viene definito "diritto alla città" e ai beni comuni urbani, rafforzare le comunità, proteggere l'interesse generale, lo spazio pubblico e i diritti fondamentali (§ 10). Al di là delle singole questioni, il vero fulcro dell'intera Dichiarazione è il tema della sovranità delle città sul proprio territorio dinanzi ai grandi colossi digitali, sotto il duplice profilo dei diritti dei cittadini e delle prerogative delle autorità locali<sup>39</sup>.

### *6. La sovranità digitale*

Parallelamente alla riflessione sugli attori della regolazione e alla dialettica locale/globale, un secondo filone di indagine riguarda gli strumenti di governo del territorio, a partire dalla questione dei dati e del loro controllo.

L'impiego di dati è sempre stato fondamentale per le città, fin dal diciannovesimo secolo quando la dimensione di molti centri urbani è cominciata a crescere per effetto della Rivoluzione industriale, così da rendere necessaria una quantità sempre maggiore di informazioni per ge-

---

(38) A questo riguardo, la Dichiarazione sottolinea l'importanza che le piattaforme digitali operino secondo modalità che favoriscano la creazione di nuove opportunità lavorative e non concorrano, invece, alla precarizzazione del lavoro.

(39) Con riguardo al primo profilo, si raccomandano politiche di sovranità tecnologica che favoriscano il diritto alla riservatezza e garanzie per la sicurezza dei dati e il controllo delle informazioni, secondo modalità che consentano ai cittadini di compiere le scelte fondamentali che investono la propria identità digitale, su chi possa utilizzare i loro dati e con quale finalità. Con riguardo al secondo profilo, la Dichiarazione proclama l'esigenza che le città possano accedere, in una forma che garantisca la riservatezza, alle informazioni detenute da imprese che operano sul proprio territorio e rilevanti nel governo del territorio; e sottolinea l'importanza di strumenti di negoziazione tra le città e le piattaforme per assicurare il rispetto della legalità e delle normative locali, incluse quelle fiscali, e la trasparenza nella gestione dei dati. Alle piattaforme digitali si chiede di lavorare congiuntamente con le autorità locali per facilitare l'esercizio dell'attività economica, proteggere i diritti degli utenti e garantire la vivibilità del contesto urbano.

stire realtà sempre più complesse. Ma è con la diffusione delle tecnologie digitali e delle trasformazioni dell'economia descritte in apertura che i dati assumono una centralità senza precedenti. I dati acquistano oggi un'importanza strategica nel governo delle città e nel processo decisionale, ad esempio nei servizi locali: dati sui flussi del traffico e sull'utilizzo dei parcheggi o sul flusso stagionale di turisti, ad esempio, possono aiutare a disegnare meglio un sistema di trasporto pubblico o a organizzare in modo efficiente i servizi turistici.

La questione dei dati non riguarda però solamente un'efficiente erogazione dei servizi. La posta in gioco è, più a monte, la stessa sovranità delle città rispetto al governo del territorio e la transizione verso nuove forme di *governance* basate su *big data*, decisioni automatizzate e intelligenza artificiale.

Il nodo cruciale della riflessione riguarda la "sovranità digitale" e la sfida sferrata dalle piattaforme digitali alla capacità delle autorità locali di governare gli effetti dei processi economici sul tessuto socio-economico. Il discorso su città ed economia digitale finisce così per focalizzarsi sui meccanismi che presiedono all'appropriazione e alle modalità di utilizzo dei dati.

Secondo una visione oggi molto diffusa, che sta alla base di molte *smart e/o sharing city*, si lavora a nuove forme di *governance* automatizzate, basate sull'impiego di grandi quantità di dati. L'assunto di fondo che sta alla base di molte delle sperimentazioni in atto è la possibilità di rispondere in modo efficiente e relativamente semplice a molti dei problemi tipici delle città, grazie alle informazioni raccolte e all'automazione dei processi decisionali frutto dell'impiego di algoritmi e dell'intelligenza artificiale. La tecnologia digitale diviene così lo strumento per rinnovare i meccanismi di governo del territorio, secondo quello che viene talvolta definito *data-informed urbanism* o *data-based governance*<sup>40</sup>.

Non tutti concordano con questa impostazione. In chiave critica si osserva come un simile schema di *governance* automatizzata e basata sui dati si fondi su una visione delle città come sistema oggettivamente conoscibile e gestibile, accomunando tutte le realtà in una sorta di mo-

---

(40) Cf. R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, 2015, p. 7, <http://ssrn.com/abstract=2641802>.



dello universale al di là del tempo e dello spazio<sup>41</sup>. Si sottolinea, invece, come il governo del territorio implichi quasi sempre questioni di notevole complessità non riducibili a semplici problemi in cerca di soluzioni efficienti, favorite dalla tecnologia e basate sui dati. E si denuncia come una visione del genere sia frutto dell'illusione di soluzioni di banale buon senso, apolitiche, valide al di là del contesto e neutre sul piano degli effetti, secondo una diffusa tendenza stigmatizzata come «soluzionismo tecnologico»<sup>42</sup>. Le scelte di governo – si ragiona – sono necessariamente politiche, e difficilmente esistono soluzioni neutre, non ideologiche e universali<sup>43</sup>.

Dal riconoscimento della dimensione politica delle scelte di governo delle città, e del carattere non neutrale né oggettivo dei dati e dei modi in cui questi sono raccolti e trattati, discende l'importanza di strategie specifiche ritagliate sulle particolari esigenze di un certo contesto. Si respinge una visione universalistica di città e il convincimento che siano possibili soluzioni di tipo oggettivo e misurabili, guidate dai dati e ispirate a ragioni di pura efficienza<sup>44</sup>. Al contrario, si ragiona, l'impatto dell'economia di piattaforma su una grande capitale o su una piccola cittadina, su una città a vocazione turistica o meno, è necessariamente diverso. E diverse dovrebbero poter essere anche le soluzioni e le strategie di azione. Il dibattito riguarda direttamente la proprietà dei dati e il loro controllo, vero snodo della riflessione sul governo delle città dinanzi all'evoluzione tecnologica. In chiave critica, si denuncia come i dati

---

(41) Di «*ageographical city*» parla, ad esempio, M. SORKIN, *Variations on a Theme Park: The New American Cities and the End of the Public Space*, New York, 1992, p. IX.

(42) Cf. E. MOROZOV, *To save everything click here*, London, Penguin Books, 2013.

(43) Mette in guardia da soluzioni apparentemente «*commonsensical, pragmatic, neutral apolitical, evidence-based forms of responsive urban governance*» rispetto a questioni che invece implicano scelte di campo precise («*selective, crafted, flawed, normative and politically-inflexible*»), R. KITCHIN, *Data-Driven, Networked Urbanism*, cit., p. 1. Sulla stessa linea, critica il convincimento che una città sia un luogo «*with an underlying code or logic, one that can be backed and made more efficient – or just, or sustainable, or livable – with a tweak to its algorithms or an expansion of its dataset*», S. MATTERN, *Methodolatry and the Art of Measure*, in *Places*, November 2013.

(44) Cf. T. SAUNDERS, P. BAECK, *Nesta. Rethinking smart cities from the ground up*, 2015, p. 30 («*Efficiency is at the heart of a smart city vision*»); H. MOLOTCH, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, *Am. J. Socio*, 82, 1976, p. 309 ss.

siano oggetto di appropriazione e sfruttamento da parte dei grandi colossi tecnologici. E si rimarca l'importanza di garantire l'accesso a questi dati alle autorità locali, scongiurando così il pericolo che le informazioni più importanti e delicate per il governo di un territorio siano di proprietà esclusiva di privati, con evidenti conseguenze sui rapporti di forza tra le parti; e, in positivo, si propongono sistemi basati sulla partecipazione libera dei cittadini. Si spiegano in questa logica le molte iniziative che puntano al coinvolgimento dei cittadini per raccogliere e condividere i dati, secondo pratiche definite di *crowdsourcing* o di *citizen science*, da *Open Street Map* agli *Smart Citizen Kit*: kit e sensori distribuiti agli abitanti di città e quartieri per la raccolta di dati, poi elaborati e trasformati in informazioni utili attraverso complessi algoritmi, per misurare inquinamento e condizioni atmosferiche, notizie sul traffico, sul sistema idrico, sul funzionamento degli impianti di illuminazione, sul livello delle acque, sullo stato di strade e ponti, e così via<sup>45</sup>.

### 7. Il caso Barcellona

In Europa il caso più significativo di sperimentazione sulle regole di governo dell'economia digitale è sicuramente quello di Barcellona<sup>46</sup>.

In questi anni nella capitale catalana sono state avviate una serie di politiche pubbliche che si snodano lungo una duplice direttrice. Per un verso, si ragiona su regole appropriate per l'economia digitale e per le grandi piattaforme che operano direttamente o indirettamente sul territorio (ad esempio, attraverso l'imposizione di limiti ai servizi di *ride sharing* o agli affitti a breve termine). In modo complementare e più interessante, si elaborano strategie di tipo promozionale attraverso il sostegno a iniziative orientate alla collettività e capaci di fornire risposte ai bisogni locali.

Al centro di questa strategia è la costruzione di un'ampia platea di soggetti coinvolti nel processo decisionale. Con questo intento, si è creato

---

(45) Per una riflessione sulle politiche partecipative in tema di economia digitale si rinvia a M. FUSTER MORELL, *Rethinking Government in the Light of the Emerging Organizational Principles of Online Collective Action*, in *European Journal of ePractice*, 12, 2011, p. 81 ss.

(46) Cf. M. FUSTER MORELL (a cura di), *Sharing Cities*, cit., p. 1 ss.

in pochi anni quello che i suoi stessi artefici chiamano un “ecosistema” articolato su più livelli.

Il primo di questi, anche in ordine cronologico, è *Barcola (Barcelona Colaborativa)*: un gruppo di lavoro congiunto tra il Comune e i diversi attori dell'economia digitale presenti a livello locale, con lo scopo di fornire assistenza e aiuto nelle diverse fasi che accompagnano la nascita e lo sviluppo di un'attività economica. *Barcola* si rivolge specialmente a imprese, *start-up* e organizzazioni che adottano un approccio orientato ai beni comuni<sup>47</sup>, strategie di accesso libero ai dati e *software* non proprietari, secondo la logica dell'*open source* e dell'*open data*, che siano impegnati nelle sfide sociali della città e nelle sue politiche di inclusione. In questo modo, *Barcola* agisce da incubatore di imprese e strumento di accesso al credito svolgendo un ruolo cruciale nella promozione di imprese innovative basate sulla tecnologia e orientate al sociale.

Un secondo attore fondamentale dell'ecosistema Barcellona per l'economia digitale è *Procomuns*, un forum per l'elaborazione di politiche pubbliche. Inaugurato nel 2016, la prima edizione si è chiusa con una Dichiarazione composta da un elenco di centoventi direttive per l'economia digitale rivolte al Comune di Barcellona, alla Commissione europea e ad altre istituzioni, elaborate sotto la guida del Gruppo di ricerca *Dimmons* dell'Uoc attraverso il Progetto europeo *P2P Value*<sup>48</sup>.

È da queste centoventi direttive che è emerso il terzo livello dell'ecosistema, *Decidim Barcellona*: una piattaforma di democrazia partecipativa per i cittadini che è riuscita a coinvolgere una base di diverse centinaia di migliaia di persone ed è stata adottata da altre città, spagnole e straniere<sup>49</sup>. Grazie a questa piattaforma digitale, le centoventi propo-

---

(47) Sul punto si rinvia alle riflessioni di S.R. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Commons*, in *Fordham Law Legal Studies Research Paper* No. 2653084, 2015, <http://ssrn.com/abstract=2653084>; S.R. FOSTER, *Privatizing the City? Enabling Collective Management of the Urban Commons*, in *Notre Dame L. Rev.*, 87, 2011, p. 57 ss.; M.R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Scienze del territorio*, 3, 2015, p. 78 ss. Sul rapporto tra *sharing economy* e *commons* sia consentito rinviare a G. SMORTO, *The Sharing Economy as a Way to Urban Commoning*, in *Comparative Law Review*, 7, 2016, p. 1 ss.

(48) <http://dimmons.net>.

(49) Altre iniziative analoghe a *Decidim Barcelona* volte al coinvolgimento della base di par-

ste sono state discusse e votate dai cittadini, e sono confluite in un Piano d'azione per città (*Pla d'Actuació Municipal*, PAM) che contiene ottanta delle centoventi direttive (le proposte rimaste fuori riguardavano ambiti non di competenza comunale)<sup>50</sup>. Infine, un ultimo livello dell'ecosistema di carattere più strettamente istituzionale è la creazione di un organismo inter-area in seno al Consiglio comunale, con il compito di coordinare ciò che si sta facendo in tema di trasporto, alloggio, turismo, e lavoro.

Il tema della sovranità tecnologica è il vero fulcro di questo articolato ecosistema. Si spiega in questa cornice, ad esempio, la decisione del Comune di inserire nei contratti conclusi con aziende private per la fornitura di servizi clausole che garantiscono il controllo pubblico dei dati, attraverso l'obbligo a carico del privato di fornire periodicamente alla municipalità i dati raccolti in un formato leggibile<sup>51</sup>. Con lo stesso scopo, nascono iniziative come *Decode (DEcentralised Citizen-owned Data Ecosystems)*<sup>52</sup>, un ambizioso progetto finanziato dall'Unione europea per sviluppare un archivio decentralizzato di dati basato su sistema crittografico e su tecnologie *open source*, che permetta agli utenti di decidere dei propri dati in modo trasparente e sicuro (la piattaforma *Decidim* consente a ciascun utente di vedere in forma aggregata i dati che lo riguardano e di decidere sul loro utilizzo). Ed è sempre con lo scopo di fornire alla municipalità informazioni utili e ai cittadini il controllo dei propri dati che si avviano sperimentazioni per la raccolta di dati, grazie al coinvolgimento della cittadinanza e di un sistema di sensori integrato, ad esempio in tema di inquinamento e qualità dell'aria<sup>53</sup>.

---

tecipazione all'elaborazione di politiche pubbliche sono, ad esempio, *Better Reykjavik* (<https://reykjavik.is/en/better-reykjavik-0>), *Madame Mayor* di Parigi (cf. <https://www.nesta.org.uk/feature/10-people-centred-smart-city-initiatives/madame-mayor-i-have-an-idea/>).

(50) Cfr. A. PORRO, *The Barcelona City Council with the Local Platform Economy*, in M. FUSTER MORELL (Ed.), *Sharing Cities*, cit., p. 195 ss.

(51) Per una descrizione dell'ecosistema di Barcellona si veda l'intervista rilasciata a Wired da Francesca Bria, *Chief Technology and Digital Innovation Officer* della Città di Barcellona: F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback against smart city surveillance*, in *Wired UK*, 18 maggio 2018, <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>.

(52) <https://decodeproject.eu>.

(53) Sentilo, <http://www.sentilo.io/wordpress/>.

### **8. *L'economia digitale tra Mercato unico europeo e autonomie locali. Il caso Airbnb***

A dispetto della ricchezza delle iniziative in corso a livello locale, il quadro di regole europee per l'economia digitale rende questo sperimentalismo a rischio.

Se in molti casi le competenze a regolare la materia sono appannaggio dei governi locali – pianificazione urbanistica, trasporto locale, licenze commerciali – allo stesso tempo molti altri aspetti dell'economia digitale sono di competenza del legislatore nazionale ed europeo: la tutela del consumo, il rispetto degli standard professionali, la normativa *anti-trust*, il diritto del lavoro.

La contrapposizione tra queste due opposte esigenze è emersa in tutta la sua evidenza in un caso pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea relativo al regime giuridico di Airbnb, il colosso americano degli affitti a breve termine.

Il caso che ha dato origine alla controversia riguarda l'applicabilità della disciplina francese sugli intermediari immobiliari anche alle piattaforme digitali<sup>54</sup>. Ad accendere lo scontro sono state le tesi sostenute nella sua Opinione dall'Avvocato generale presso la Corte, il quale ha concluso che nella sua attività di intermediazione Airbnb eroga «servizi della società dell'informazione» e le si applica di conseguenza un regime giuridico di estremo favore, con margini di intervento minimi riconosciuti alle autorità locali<sup>55</sup>. Se una simile presa di posizione fosse confermata dalla Corte di giustizia ne conseguirebbe l'impossibilità di imporre direttamente all'intermediario il rispetto delle regole relative alle attività oggetto di intermediazione, anche nel caso in cui l'attività di intermediazione abbia avuto un'incidenza significativa su quel comparto economico e sulle città, come nel caso di Airbnb rispetto al settore dell'ospitalità.

---

(54) C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valbotel*, ECLI:EU:C:2019:336.

(55) Opinione dell'Avvocato Generale in C-390/18 *YA and AIRBNB Ireland UCv Hôtelière Turenne SAS and Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) and Valbotel*, 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:336.

Non sorprende che siano stati proprio sindaci e autorità locali di molte città europee a reagire duramente alla presa di posizione dell'Avvocato generale Eu. In una dichiarazione congiunta, trasversale agli orientamenti politici delle amministrazioni che le guidano, tutte le maggiori città europee (tra le altre, Amsterdam, Barcellona, Berlino, Bruxelles, Parigi, Vienna), hanno stigmatizzato con forza i rischi che discendono dalla qualificazione dell'attività di Airbnb come servizio della società dell'informazione. In questo modo – denunciano – si demanda integralmente alle autorità pubbliche un'attività di controllo complessa e dispendiosa da condurre nei confronti dei singoli fornitori del servizio, rendendo nei fatti impraticabile una verifica efficace sull'attuazione di regole. Mentre la delega di una simile verifica alle piattaforme digitali che intermediano il servizio sarebbe estremamente efficace, potendo esse implementare molte delle misure in questione attraverso una semplice modifica del codice informatico (ad esempio, bloccando dal sito la possibilità di affittare un appartamento oltre un certo numero di giorni l'anno).

D'altra parte, a dispetto delle ricorrenti dichiarazioni di buone intenzioni sulla volontà di collaborare con le autorità, finora le piattaforme digitali hanno rifiutato con forza qualsiasi coinvolgimento nell'adozione e nel rispetto di queste misure. Costituiscono parziali eccezioni gli accordi conclusi con le città più importanti e potenti (su tutte, Amsterdam, Londra, Parigi), con le quali piattaforme come Airbnb hanno accettato di collaborare all'implementazione di misure adottate dalle autorità locali. E così pure, vanno in questa direzione gli accordi, sempre su base volontaria, conclusi dalla piattaforma per la raccolta delle tasse di soggiorno e le tante iniziative di *corporate social responsibility* lanciate in diversi territori<sup>56</sup>. Si tratta però di timidi e circoscritti segnali di apertura, che non toccano la questione di portata generale, ossia la possibilità di imporre alle piattaforme di implementare le misure poste dalle autorità locali a disciplina delle attività oggetto di intermediazione.

---

(56) N. WOOLF, *Airbnb regulation deal with London and Amsterdam marks dramatic policy shift*, in *The Guardian*, 3 dicembre 2016, <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/03/airbnb-regulation-london-amsterdam-housing>; S. SCHECHNER, *Paris Scoffs at Airbnb Plan to Curb Illegal Rentals*, in *The Wall Street Journal*, 14 novembre 2017, <https://www.wsj.com/articles/airbnb-aims-to-placate-paris-regulators-with-rental-cap-1510646366>.

### 9. Conclusioni

Nonostante una potente narrazione che descrive le città come protagonisti di una competizione globale sulla qualità di beni e servizi, per molte delle questioni su cui si gioca l'attrattività e la vivibilità delle città del futuro le competenze delle autorità locali sono estremamente limitate e gli strumenti a disposizione di sindaci e amministratori locali sono solo in parte adeguati. Se la Dichiarazione di Barcellona compendia con efficacia le preoccupazioni diffuse a livello locale per gli effetti dell'economia digitale sulle città e rappresenta un punto di partenza alla ricerca di soluzioni a questi problemi, su molte delle questioni sollevate nella Dichiarazione le città sono del tutto impotenti. Queste difficoltà di adottare strategie per l'economia digitale a livello locale riguardano tanto la posizione di regole che limitino gli effetti indesiderati delle nuove forme economiche quanto la possibilità di coltivare un'economia orientata al comune attraverso la sperimentazione di forme innovative di condivisione.

La qualificazione dei servizi offerti dalle piattaforme di intermediazione, il carattere non professionale di molti fornitori di servizi, e la nascita di un'economia nuova basata sull'accesso anziché sul consumo, hanno modificato profondamente le regole necessarie e i bisogni di tutela. Se le regole proprie di un'economia industriale risultano inadeguate dinanzi alle sfide del digitale, il regime giuridico di estremo favore stabilito dal diritto dell'Unione europea per i servizi della società dell'informazione riduce sensibilmente gli spazi di manovra riservati alle autorità locali.

Al centro della partita, come visto, è la questione della sovranità digitale e dei dati. Anche qui locale e globale si intrecciano. La sperimentazione di nuove forme di governo delle città basate sui dati e sul coinvolgimento delle persone si propone non solamente di risolvere problemi specifici legati all'erogazione dei servizi, ma più ambiziosamente intende stabilire le coordinate per un "nuovo patto sociale sui dati" per l'Europa che si situi come una terza via tra il capitalismo di sorveglianza di marca statunitense e il pervasivo controllo sociale che si basa sulla valutazione diffusa di ciascun cittadino come condizione per l'accesso a determinati beni e servizi, come nel caso cinese del *Social credit*

*system*<sup>57</sup>. L'obiettivo ultimo di questa sfida è disegnare le regole sui dati – proprietà, controllo, sicurezza, accesso, integrità, interoperabilità – in modo da garantire il controllo democratico delle infrastrutture digitali e dei dati, la *privacy* delle persone e i loro diritti, e assicurare alla città la disponibilità dei dati essenziali per il governo del territorio e ai cittadini il pieno controllo delle informazioni che li riguardano.

La rivoluzione digitale ha causato un significativo disallineamento tra chi subisce le conseguenze delle nuove forme economiche e la distribuzione delle responsabilità regolative tra i diversi attori. Il risultato è che le città sono le più colpite dai cambiamenti in atto, ma non sempre hanno strumenti a propria disposizione per fronteggiare le novità e interpretarle secondo i bisogni e le necessità suggerite dal particolare contesto.

Quella del rapporto tra uniformità del mercato e sperimentazione delle città è forse la sfida più importante dell'economia digitale. Per queste ragioni, occorre combinare la riflessione in tema di impatto dell'economia digitale sull'ambiente urbano e il ragionamento sulle politiche pubbliche sviluppate a livello locale con l'analisi delle ragioni di crisi del modello di regolazione dei mercati frutto della rivoluzione digitale. È solo dall'integrazione di queste due prospettive, e dalla definizione delle responsabilità dei diversi attori, che sarà possibile nel futuro affrontare le sfide poste dalla rivoluzione digitale al governo delle città – salvaguardare l'ambiente urbano e la comunità che lo abita, garantire il diritto alla casa, proteggere le risorse scarse, tutelare il lavoro – e, allo stesso tempo, pensare alle tante sfide globali in cui sono le città a dover giocare un ruolo da protagoniste, dalla mobilità sostenibile alla riconversione energetica.

---

(57) F. BRIA, *Barcelona is leading the fightback*, cit., p. 1 («*This is a new social pact – a new deal on data*»).



## Problemi di governo della *sharing economy* nel settore delle locazioni turistiche e del *bike-sharing*\*

Chiara Alvisi, Alessio Claroni

*L'articolo è teso ad offrire una analisi dei problemi giuridici connessi ai tentativi di regolamentazione e governo di alcune manifestazioni della sharing economy nel settore turistico e della sharing mobility. In tale contesto, nella prima parte del lavoro (paragrafi 1-2), uno specifico approfondimento è dedicato al tema dell'offerta di locazioni brevi tramite le piattaforme informatiche, attraverso una disamina degli obblighi previsti dal d.l. n. 50/2017, nonché dei ricorsi presentati da Airbnb alla magistratura amministrativa. Nella seconda parte dell'articolo (paragrafi 3-5) viene sviluppato, sotto il profilo pubblicistico, il tema del bike sharing, quale forma di mobilità sostenibile incardinata sul fenomeno della sharing economy ed attinente sia al settore dei trasporti che a quello del turismo. Si tratta di un servizio, complementare a quello del trasporto pubblico locale, teso al raggiungimento di una pluralità di finalità virtuose, dal miglioramento della qualità della vita urbana (sia in termini ambientali che di ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico locale offerto) all'incremento del benessere della collettività. Analizzatene le peculiarità, il contributo si propone, infine, di soffermare l'attenzione sui profili infrastrutturali ed evolutivi del fenomeno, anche attraverso l'esame delle emergenti problematiche prodotte dal bike sharing c.d. «a flusso libero»*

### 1. *L'offerta di locazioni brevi tramite piattaforme informatiche*

L'elenco dei settori di mercato in cui le pratiche *lato sensu* riconducibili alla *sharing economy* si stanno diffondendo è lungo ed in costante

---

\* Pur essendo questo articolo il risultato di una comune riflessione degli autori su tutte le tematiche che nello stesso vengono affrontate, sono da attribuire a Chiara Alvisi i paragrafi 1, 2 mentre sono da attribuire ad Alessio Claroni i paragrafi 3, 4, 5.

evoluzione. Ad oggi, oltre al mercato del trasporto, è senz'altro il settore dell'offerta di alloggi turistici ad essere maggiormente interessato dal fenomeno dell'economia della condivisione.

L'offerta di alloggi a fini turistici è stata infatti incrementata e per certi aspetti rivoluzionata dall'attività delle piattaforme digitali.

Queste hanno dato vita a nuove piazze virtuali a dimensione internazionale, accessibili ai privati, per l'offerta di alloggi a fini turistici. Tale offerta ha, a sua volta, suscitato una domanda crescente di locazioni brevi a basso costo, ma ha altresì intercettato una parte della domanda tradizionalmente rivolta alla fruizione di servizi alberghieri, mettendo di fatto in concorrenza l'offerta privata resa accessibile dalle piattaforme con la produzione e la vendita di servizi per l'ospitalità da parte delle imprese turistico ricettive.

L'attività delle piattaforme digitali varia poi dalla mera intermediazione dell'incontro fra la domanda e l'offerta di alloggi turistici da parte di privati fino all'organizzazione imprenditoriale, tramite l'infrastruttura digitale, dell'offerta seriale di servizi per l'ospitalità da parte dei privati che vi accedono (si pensi al caso di Airbnb plus).

Si tratta di un fenomeno che viene genericamente catalogato fra le manifestazioni dell'economia collaborativa. Ma la categoria è ancora opaca e non corrisponde ad una definizione normativa. Vi si ricomprendono infatti fenomeni diversi, in cui l'attività intermediata dalle piattaforme può rivestire o meno carattere imprenditoriale. Inoltre, la stessa attività esercitata dal gestore dell'infrastruttura informatica può risultare, alla prova dei fatti, ben più complessa ed articolata di un mero servizio della società dell'informazione per spingersi fino alla vera e propria organizzazione, in forma imprenditoriale, della produzione e dell'erogazione dei servizi da parte dei "pari" che vi hanno accesso.

La stessa definizione di economia collaborativa offerta dalla Commissione europea è ibrida in quanto si riferisce a «modelli imprenditoriali», quindi professionali, «in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati»<sup>1</sup>. La Commissione precisa che

---

(1) Cfr. la comunicazione della Commissione UE, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, del 2 giugno 2016, p. 3.

l'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: «i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (“pari”) che prestatori di servizi nell’ambito della loro capacità professionale (“prestatori di servizi professionali”); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione – attraverso una piattaforma online – i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (“piattaforme di collaborazione”)<sup>2</sup>.

D’altro canto, gli stessi teorici della *sharing economy* omettono di indicare con chiarezza che, nell’era post-capitalistica, «l’affermazione del *Commons* collaborativo come modello dominante per l’organizzazione della vita economica»<sup>3</sup> è resa possibile non già da internet in quanto tale, bensì da un’infrastruttura informatica (la piattaforma) che si avvale della rete ma la cui realizzazione e gestione implica costi rilevanti e presuppone dunque l’investimento e il coinvolgimento dell’impresa del gestore (di regola *for profit*) della piattaforma. Non è chiaro, pertanto, come i suddetti teorici possano continuare a disquisire di una «società a costo marginale zero»<sup>4</sup> senza considerare, nell’ambito del sedicente nuovo modello economico, i costi dell’infrastruttura tecnologica dalla quale i c.d. *commons* collaborativi non possono prescindere per la loro stessa esistenza.

L’analisi è ulteriormente complicata dal fatto che l’impresa turistico-ricettiva è un’impresa di interesse pubblico, in quanto coinvolge in modo significativo gli interessi della collettività e i diritti fondamentali delle persone dei clienti. Per questo, sia in Italia che in Europa, sono rigorosamente regolamentati l’accesso e la permanenza sul mercato di coloro che producono professionalmente servizi per l’ospitalità, a garanzia dell’utilità sociale. Inoltre, la relazione contrattuale con l’impresa turistico-ricettiva beneficia dei dispositivi di tutela predisposti dall’Unione europea per i consumatori. Diventa quindi essenziale individuare i criteri

---

(2) Cfr. la comunicazione della Commissione UE, cit., p. 3.

(3) Così J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero. L'internet delle cose. L'ascesa del commons collaborativo e l'eclissi del capitalismo*, Milano, Mondadori, 2014, p. 25.

(4) Cfr. ancora J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, cit.

(quantitativi, temporali, reddituali) che consentano di distinguere quando il privato che offre locazioni brevi tramite la piattaforma digitale sia solo un “fornitore alla pari” (c.d. *peer provider*)<sup>5</sup> o *prosumer*<sup>6</sup>, come tale non assoggettato né allo statuto dell’impresa turistica né alle regole dettate per i contratti con i consumatori, suoi pari, e quando invece si tratti di un imprenditore, tenuto quindi ad assoggettarsi al penetrante statuto pubblicistico dell’impresa turistico-ricettiva e ad applicare le tutele contrattuali previste dal diritto euro-unitario dei consumatori. Tali criteri differenziali dovranno poi essere ricercati, in Italia e negli altri paesi europei con organizzazione territoriale autonomistica (come ad esempio in Spagna), anche nella variegata legislazione regionale in materia di classificazione delle strutture turistico-ricettive.

Allo stesso modo occorre individuare con certezza i criteri che consentono di stabilire quando la piattaforma si limiti ad erogare un mero servizio della società dell’informazione e quando invece le si debba imputare anche l’effettiva organizzazione dell’erogazione dei servizi sottostanti. A tal fine soccorrono sia i criteri indicati dalla Commissione UE<sup>7</sup> che le più raffinate categorie civilistiche sulla base delle quali la giurisprudenza delle nostre corti ha attribuito ad Uber la qualifica di vettore<sup>8</sup>. Si consideri poi che lo stesso contratto di locazione di immobili ad uso abitativo è normato in modo penetrante dal legislatore italiano, che ne

---

(5) La Commissione europea, nella comunicazione intitolata *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, COM (2016) 356 final, del 2.06.2016, definisce «pari» «i privati che offrono servizi su base occasionale».

(6) J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, cit., p. 7, definisce i *prosumers* come «consumatori diventati produttori del loro fabbisogno, che», ad esempio, «generano la loro elettricità verde a costo marginale quasi zero, [...] che si fabbricano beni con la stampa 3D a costo marginale quasi zero [...]». L’A. profetizza che «entro i prossimi due o tre decenni, i *prosumers*, collegati in vaste reti continentali e globali produrranno e condivideranno energia verde, beni materiali e servizi, e studieranno online in aule virtuali a costo marginale quasi zero, proiettando l’economia in un’era di beni e servizi quasi gratuiti».

(7) Cfr. Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, cit.

(8) Mi si consenta di rinviare sul punto a C. ALVISI, *Concorrenza sleale e violazione di norme pubblicistiche nell’epoca della sharing economy*, in C. ALVISI, M. BERTANI, L.C. UBERTAZZI (a cura di), *Studi per Luigi Carlo Ubertazzi. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 1 ss.

vincola la durata a tutela della domanda di un bene fondamentale qual è l'abitazione, cosicché solo per le locazioni a scopo turistico è consentito al privato un recupero di autonomia quanto alla durata del contratto. Pertanto, ancora una volta, diventa fondamentale circoscrivere l'applicazione della disciplina imperativa del contratto di locazione e stabilire la soglia temporale che consente di distinguere la prima tipologia di locazione dalla seconda.

## ***2. Gli obblighi previsti dal d.l. n. 50 del 2017 e i ricorsi di Airbnb alla magistratura amministrativa***

Il legislatore italiano ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le "locazioni brevi" stabilendo che, a decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve perfezionati a partire da tale data si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 con l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca<sup>9</sup>.

L'art. 4, comma 1, d.l. n. 50/2017 definisce i contratti intesi a soddisfare esigenze abitative transitorie, anche per finalità turistiche, sulla base delle caratteristiche dei soggetti, dell'oggetto e della durata degli stessi. Deve trattarsi di contratti perfezionati fra persone fisiche che li pongono in essere al di fuori dell'attività di impresa<sup>10 11</sup>. Si tratta di una fat-

---

(9) Art. 4, comma 3 d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazione nella legge 21 giugno 2017, n. 86. Cfr., altresì, la circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017 dell'Agenzia delle entrate e le Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5 e 5-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, provvedimento n. prot. 132395/2017.

(10) Poiché sia il locatore che il conduttore devono essere persone fisiche che agiscono al di fuori dell'attività di impresa, l'Agenzia delle entrate precisa che sono esclusi dall'ambito applicativo della norma fiscale i contratti di locazione breve che il conduttore stipuli nell'esercizio di tale attività, quali, ad esempio, quelli ad uso foresteria dei dipendenti ed anche nel caso di attività commerciale non esercitata abitualmente, i cui redditi sono compresi tra i redditi occasionali di cui all'art. 67, comma 1, lett. i) del Tuir.

(11) L'inquadramento dell'attività come attività d'impresa o meno, deve tenere conto della normativa civilistica e di quella regionale di settore, in base alla quale la presenza di servizi accessori deve essere valutata al fine di stabilire se si tratti di locazione, come tale produttiva di redditi fondiari, ovvero di prestazione di servizi, come tale produttiva di redditi d'impresa. Al riguardo, il legislatore ha demandato ad un apposito regolamento, da adottarsi su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, l'individuazione dei criteri per stabilire se l'attività di locazione possa presumersi svolta o meno in forma imprenditoriale, avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locare e alla durata delle locazioni in un anno solare.

tispecie riconducibile alla categoria dei *peer-to-peer contracts*, che riemerge, nell'epoca della *sharing economy*, come il naturale strumento di scambio dell'economia collaborativa favorita dalle piattaforme digitali. I contratti tipizzati dalla disciplina fiscale delle locazioni brevi possono avere ad oggetto solo immobili a destinazione residenziale, eventualmente con le relative pertinenze, nonché singole stanze dell'abitazione, purché situati in Italia<sup>12</sup>, e possono includere anche servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali nonché altri servizi non nominati purché strettamente funzionali alle esigenze abitative di breve periodo<sup>13</sup>. Ciascun contratto, inoltre, non può avere una durata superiore a trenta giorni<sup>14</sup>.

L'art. 4, comma 3-*bis* del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modifiche nella legge 21 giugno 2017, n. 96, rinvia ad un regolamento del MEF la definizione dei «criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1» del medesimo articolo 4 si debba presumere «svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi di impresa di cui al TUR [...] avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locate e alla durata delle locazioni in un anno solare».

Queste norme rimettono, pertanto, ad una valutazione legale tipica, da operarsi per via regolamentare, ciò che deve considerarsi esercizio imprenditoriale, con l'effetto di attrarre allo statuto dell'impresa e al diver-

---

(12) L'Agenzia delle entrate precisa che la locazione deve riguardare unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa A10 – uffici o studi privati) e che gli immobili devono essere situati in Italia, in quanto quelli situati all'estero producono reddito diverso ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. *f*) del TUR: cfr. circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 6.

(13) Quali, ad esempio, la fornitura di utenze, *wi-fi*, aria condizionata. La disciplina in esame non è applicabile se insieme alla messa a disposizione dell'abitazione sono forniti servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con la finalità residenziale dell'immobile, quali, ad esempio, la fornitura della colazione, la somministrazione di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti, «essendo in tal caso richiesto un livello seppur minimo di organizzazione non compatibile con il semplice contratto di locazione, come nel caso delle attività di *bed and breakfast* occasionale»: cfr. circolare n. 24/E del 12 ottobre 2017, cit., p. 7.

(14) Se poi la durata delle locazioni che intervengono nell'anno tra le medesime parti sia complessivamente superiore a trenta giorni devono essere posti in essere gli adempimenti connessi alla registrazione del contratto: cfr. circolare 12/E cit., p. 7 che rinvia alla circolare n. 12 del 1998.

so regime fiscale previsto per quest'ultima tutte le attività che supereranno le soglie temporali e quantitative che saranno fissate dal regolamento. La norma regolamentare sarà dunque fondamentale per ricondurre all'ordine giuridico del mercato quelle manifestazioni della *sharing economy* che rischiano di occasionare fattispecie di concorrenza sleale, peraltro con evidenti ricadute negative sulla collettività<sup>15</sup>.

L'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50<sup>16</sup> prevede, inoltre, specifici obblighi di cooperazione con l'amministrazione finanziaria a carico dei soggetti che intermediano la conclusione del contratto o che intervengono nella fase del pagamento, siano essi residenti o abbiano una stabile organizzazione in Italia ed anche nel caso in cui ne siano privi (dovendo allora procedere alla nomina di un rappresentante fiscale in Italia<sup>17</sup>). Tali obblighi si applicano non solo agli intermediari immobiliari che esercitano la professione di mediatore disciplinata dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39, ma anche a tutti coloro che, in via abituale, anche se non esclusiva, gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare<sup>18</sup>.

In particolare, viene sancito l'obbligo degli intermediari di comunicare all'amministrazione finanziaria, e di conservare, i dati relativi ai contratti di locazione breve<sup>19</sup> conclusi per il loro tramite<sup>20</sup>. Inoltre, gli interme-

---

(15) Si pensi al caso di piattaforme di *home-sharing* che hanno promosso fenomeni di diffusione selvaggia di esercizi sostanzialmente alberghieri in zone riservate agli insediamenti residenziali (c.d. *unregulated ghost hotels*), in sostanziale, macroscopica, violazione della zonizzazione e delle previsioni dei piani urbanistici delle città, con trasformazione sregolata dell'assetto urbanistico di interi quartieri (si veda, ad esempio, il caso di Barcellona): cfr. sul punto i casi denunciati dal sito lobbistico [www.fairbnb.ca](http://www.fairbnb.ca).

(16) D.l. 24 aprile 2017 n. 50 convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017 n. 96, Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo.

(17) Cfr. art. 4, comma 5-bis, d.l. 24.04.2017, n. 50.

(18) Cfr. circolare 12/e cit., p. 8.

(19) Quali individuati dall'Agenzia delle entrate con le Disposizioni di attuazione dell'articolo 4, commi 4, 5, 5-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, provvedimento n. prot. 132395/2016: i.e. il nome, cognome e codice fiscale del locatore, la durata del contratto, l'importo del corrispettivo lordo e l'indirizzo dell'immobile.

(20) L'Agenzia delle entrate precisa che sono tenuti alla trasmissione dei dati non tutti gli inter-

diari che intervengono nel pagamento o nella riscossione del canone sono obbligati ad effettuare su tali somme il prelievo del 21% a titolo di ritenuta da versare all'erario. Al ricorrere degli indicati presupposti, gli intermediari sono altresì obbligati a certificare e dichiarare le ritenute operate ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322, assolvendo in tal modo anche all'obbligo di comunicazione dei dati.

Infine, l'art. 4, comma 5-ter del medesimo d.l. n. 50/2017 obbliga gli intermediari che incassano il canone o il corrispettivo, ovvero che intervengono nel pagamento, al versamento dell'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.l. 14 marzo 2011 n. 23, del contributo di soggiorno di cui all'art. 14, comma 16, lett. e) del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 nonché agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dai regolamenti comunali.

La scelta di politica normativa del legislatore italiano, per quanto sia stata criticata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>21</sup>, corrisponde invece ad un modello che la Commissione UE ha espressamente incoraggiato come «un esempio di buona cooperazione tra le autorità fiscali e le imprese collaborative»<sup>22</sup>.

---

mediari che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di abitazione, ma soltanto coloro che, oltre a tale attività, forniscono un supporto professionale o tecnico informatico nella fase del perfezionamento dell'accordo: «diversamente, nel caso in cui il locatore si avvalga dell'intermediario solo per proporre l'immobile in locazione ma il conduttore comunichi direttamente al locatore l'accettazione della proposta, l'intermediario non è tenuto a comunicare i dati del contratto, in quanto ha solo contribuito a mettere in contatto le parti rimanendo estraneo alla fase di conclusione dell'accordo» (cfr. circolare 12/E cit., p. 11).

(21) Cfr. la segnalazione As1451, *Decreto legge 50/2017. Locazione breve e offerta turistica*, indirizzata in data 24 novembre 2017 dal Presidente dell'AGCM ai Presidenti di Camera e Senato, nonché al Ministro dell'economia e delle finanze e al Direttore dell'Agenzia delle entrate, giusta la quale «l'obbligo fiscale inerente all'assunzione della qualità di sostituto d'imposta» da parte del gestore della piattaforma sarebbe «proporzionato» e «susceptibile di disincentivare gli intermediari dal mettere a disposizione dei conduttori forme di pagamento digitale sulle proprie piattaforme». Tale parere è stato invocato in proprio favore da Airbnb nel giudizio amministrativo che la stessa ha promosso davanti al TAR del Lazio nel 2017 e poi, nel 2019, davanti al Consiglio di Stato, per l'annullamento delle circolari applicative dell'art. 4 d.l. n. 50/2017.

(22) Cfr. comunicazione della Commissione UE, 2 giugno 2016, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, cit., che al par. 2.5, dopo aver sottolineato che «gli operatori economici nell'ambito dell'economia collaborativa sono soggetti alla normativa fiscale al pari degli altri», ha rilevato che «l'economia collaborativa ha creato nuove opportunità per offrire aiuto alle autorità fiscali e ai contribuenti in materia di obblighi fiscali, in particolare grazie alla maggiore tracciabilità consentita dall'intermediazione delle piattaforme *online*. In alcuni Stati membri è già prassi concludere accordi con le piattaforme per la riscossione delle imposte. Nel settore degli



La disposizione di legge qui esaminata nonché i provvedimenti applicativi ed esplicativi dell'Agenzia delle entrate sono stati impugnati davanti al TAR del Lazio da parte di Airbnb, che fino ad oggi si è rifiutata di adempiere gli obblighi ivi previsti. Airbnb ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle entrate per omessa applicazione dell'art. 4 d.l. n. 50/2017, ritenuto in contrasto con la direttiva 1535/2015/UE «per omessa previa comunicazione alla Commissione europea dell'introduzione di regole tecniche nella società dell'informazione, violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE, dell'art. 56 TFUE, del principio di inopponibilità delle regole tecniche non notificate e del principio della libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione», nonché per asserita violazione del regolamento (UE) 2016/679 quanto alla prescritta attività di raccolta, trasmissione e conservazione dei dati degli utenti della piattaforma.

Il ricorso di Airbnb è stato rigettato dal TAR del Lazio<sup>23</sup>. La corte amministrativa ha escluso in primo grado che gli obblighi informativi e di ritenuta alla fonte della cedolare secca, posti dalla legge a carico dei gestori delle piattaforme, costituiscano «regole relative ai servizi della società dell'informazione» per le quali fosse necessaria una preventiva notificazione alla Commissione europea. Secondo il tribunale amministrativo le regole impuginate non introducono «requisiti per l'accesso» ai servizi di intermediazione digitale («quale potrebbe essere ad esempio la richiesta di una specifica autorizzazione per l'esercizio del servizio») ma si limitano ad imporre, indistintamente a tutti gli intermediari, un obbligo accessorio di informazione dell'amministrazione finanziaria, laddove solo gli intermediari che decidano di intervenire nella riscossione dei pagamenti sono, altresì, obbligati ad operare e versare la ritenuta alla fonte della cedolare secca. Il TAR del Lazio ha poi escluso che le descritte misure fiscali rilevino quali «regole tecniche» suscettibili di influenzare il consumo di servizi della società dell'informazione, in quanto non si trat-

---

alloggi, ad esempio, le piattaforme agevolano il pagamento delle tasse di soggiorno per conto dei prestatori di servizi. Vi sono anche casi in cui le autorità fiscali usano la tracciabilità consentita delle piattaforme online per riscuotere le imposte dai singoli prestatori.

(23) TAR Lazio, sez. II, Roma, 18 febbraio 2019, n. 2207, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2019, p. 708.

ta di misure fiscali direttamente incidenti sull'attività di intermediazione svolta dalla piattaforma digitale (per incentivarla o penalizzarla) ma solo di regole riguardanti profili accessori ed eventuali del distinto servizio di locazione breve di immobili, vale a dire le modalità di esazione di tributi comunque dovuti dai proprietari degli immobili dati in locazione per il tramite della piattaforma. A parere della corte amministrativa, nel caso di Airbnb «vale l'esatto contrario del caso Uber» in quanto «l'attività di intermediazione di Airbnb è ben distinta da quella di locazione breve posta in essere dai proprietari di immobili», che a sua volta «non è regolata da disciplina comunitaria ed è soggetta, per quanto riguarda i proventi della locazione, alla disciplina nazionale della tassazione sui redditi». Il TAR del Lazio ha sottolineato come la norma impugnata da Airbnb si sia limitata a semplificare il regime di riscossione di un tributo, che deve essere comunque pagato dai «locatori alla pari», senza che l'Unione europea possa interferire sulle politiche nazionali in materia di imposte sul reddito, lasciate alla competenza esclusiva degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con l'unico limite del rispetto delle libertà fondamentali sancite dal Trattato. Il tribunale amministrativo ha, inoltre, escluso che la norma impugnata da Airbnb violi l'art. 56 TFUE nonché la direttiva servizi, in quanto obbliga allo stesso modo gli intermediari digitali residenti o stabiliti in Italia ad operare come sostituti d'imposta mentre impone ai soggetti non stabiliti in Italia di ottemperare ai medesimi obblighi, quali responsabili di imposta, mediante la nomina di un rappresentante fiscale (art. 4, comma 5-bis d.l. cit.). L'assenza di discriminazioni ha dunque portato il giudice amministrativo ad escludere, in primo grado, la violazione della libertà di prestazione dei servizi garantita dal TFUE e ad escludere, conseguentemente, che vi fosse motivo per investire della questione la Corte di giustizia. Il dimostrato incremento esponenziale degli annunci su Airbnb anche dopo la pubblicazione del provvedimento fiscale ha, inoltre, portato il TAR ad escludere che la misura che impone agli intermediari che intervengono nel pagamento di operare la ritenuta dell'imposta alla fonte sia in sé discriminatoria del «modello di *business* di Airbnb» e che favorisca gli intermediari che non incassano i corrispettivi delle locazioni. Il TAR, pur riconoscendo che la misura considerata ha l'effetto di causare costi supplementari per gli intermediari che intervengono nei paga-

menti, allo scopo di combattere un fenomeno diffuso ed importante di evasione fiscale in questo settore («l'imponibile non dichiarato è stato stimato dalla Guardia di finanza in 663 milioni di euro per il 2015»), ha tuttavia escluso che essa rientri nel campo di applicazione dell'art. 56 TFUE, in quanto incide allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra Stati membri e su quella interna a uno Stato membro. Il TAR rileva, poi, che «un illecito interesse dei proprietari degli immobili ad avvalersi di meccanismi idonei a consentire il permanere degli alti livelli di evasione fiscale, già accertati, non può essere preso in considerazione ai fini di valutare eventuali effetti distorsivi della concorrenza». Inoltre, la non incidenza degli obblighi previsti dalla norma impugnata sul modello di *business* di Airbnb è dimostrata, secondo il TAR, anche dal fatto che la stessa Airbnb ha spontaneamente perfezionato con determinati enti territoriali convenzioni in virtù delle quali si è obbligata a trasmettere alla pubblica amministrazione i dati relativi ai contratti perfezionati e a riscuotere l'imposta di soggiorno<sup>24</sup>.

---

(24) Airbnb ha perfezionato con diverse amministrazioni di paesi membri della UE e di paesi extra-UE accordi di informazione e collaborazione fiscale ed amministrativa, in virtù dei quali ha assunto obbligazioni di contenuto analogo e talvolta persino più onerose di quelle di fonte legale che ha invece denunciato in Italia, davanti al TAR del Lazio e al Consiglio di Stato, per asserita violazione del diritto euro-unitario. Ad esempio, con la città di Amsterdam, Airbnb, a partire dal 2014, ha perfezionato accordi in virtù dei quali si è obbligata ad incassare e riversare all'amministrazione cittadina l'imposta turistica applicabile alle locazioni brevi fra privati (di durata massima pari a 60 giorni all'anno, ulteriormente abbassati a 30 giorni all'anno a partire dal 2019), nonché a controllare il rispetto dei limiti temporali e quantitativi imposti dalla città alle locazioni brevi fra pari, sia attraverso l'introduzione di limiti automatici alle contrattazioni sulla piattaforma che attraverso la condivisione con l'amministrazione di dati aggregati. Nel 2015 Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità di Parigi per la raccolta ed il versamento della tassa turistica (0,83 euro per notte a persona) dovuta dagli utilizzatori della piattaforma ai sensi della legge fiscale francese. Lo stesso dicasi per l'accordo perfezionato da Airbnb con il Comune di Firenze, nel gennaio del 2016, per la raccolta e il versamento della tassa di soggiorno (pari a 2,50 euro per notte, per persona, in ciascun appartamento locato). A Londra, a partire dal dicembre 2016, Airbnb ha spontaneamente introdotto un limite automatico di 90 giorni all'anno per il perfezionamento, tramite la sua piattaforma, di locazioni brevi da parte di utenti sprovvisti dell'autorizzazione al cambio della destinazione d'uso prescritta dalla legge inglese, a partire dal 2015, per le locazioni di durata superiore. Anche in Portogallo Airbnb, da aprile 2016, si è obbligata a collaborare con l'amministrazione per facilitare e semplificare la raccolta delle tasse turistiche dovute dagli utilizzatori della piattaforma, perfezionando un accordo con la municipalità di Lisbona. Negli Stati Uniti, in cui le principali metropoli hanno regolamentato in modo molto più restrittivo le locazioni brevi, al fine di salvaguardare le rendite degli hotel, Airbnb ha adottato politiche commerciali finalizzate a rendere effettivi i più restrittivi requisiti di accesso al mercato delle locazioni brevi fissati dalle città. Così a New York, dove sono vietate

Il TAR ha, infine, escluso che la previsione in capo agli intermediari non stabiliti dell'obbligo di nominare un rappresentante fiscale sia discriminatoria e potenzialmente lesiva della libertà di prestazione di servizi nell'Unione prevista e tutelata dall'art. 56 TFUE. Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, il TAR del Lazio ha sottolineato come «in linea di principio, l'esigenza di assicurare la riscossione di un'imposta e la lotta all'evasione fiscale possono costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una misura restrittiva della libertà di prestazione di servizi», purché la stessa sia proporzionata e dunque non si ravvisino strumenti alternativi meno restrittivi. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha osservato che, nel caso dell'intermediazione telematica dell'offerta di locazioni brevi, il livello di evasione delle imposte sui proventi delle stesse è altissimo, cosicché la collaborazione degli intermediari diventa imprescindibile per informare il fisco nonché per operare e versare la ritenuta, qualora gli stessi intervengano nei pagamenti dei corrispettivi. Ciò si deve al fatto che il numero enorme di percettori e gli importi di regola modesti dei redditi percepiti a causa della natura breve della locazione, nonché l'enorme entità del sommerso, rendono in concreto difficile l'accertamento del presupposto dell'imposta da parte dello Stato, che dovrebbe effettuare un numero immenso di accertamenti per assicurarsi la riscossione effettiva di tali imposte, con uno sforzo che sarebbe addirittura superiore al vantaggio che ne deriverebbe per il fisco. Di qui la necessità che le piattaforme collaborino con le amministrazioni fiscali le quali, ove non siano neppure stabilite sul territorio italiano, come nel caso di Airbnb, do-

---

locazioni inferiori a trenta giorni in edifici con tre o più alloggi turistici, a meno che il proprietario non risieda nel medesimo alloggio locato, Airbnb, dal 2015, applica la politica "one host, one home", in modo tale che ciascun proprietario o locatore non possa pubblicizzare più di un alloggio turistico tramite la piattaforma. Ugualmente, la città di San Francisco non consente locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni, a meno che il titolare non risieda nell'alloggio. A partire dal 1° gennaio 2015 le locazioni per periodi inferiori ai trenta giorni (con un limite massimo di 90 giorni all'anno) sono ammesse a condizione che i locatori si registrino al *San Francisco Office of the Treasure & Tax Collector* e conseguano la relativa licenza dall'*Office of Short Term-Rentals*. In linea con quanto fatto in altre città, Airbnb ha perfezionato un accordo con la municipalità di San Francisco in virtù del quale la piattaforma si è incaricata della raccolta delle imposte turistiche a partire da ottobre 2014. Cfr. la puntuale ricognizione operata dall'Autorità antitrust spagnola, COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulaci3n de las viviendas de uso turistico en Espana*, 19 luglio 2018, p. 72 ss.

vranno allora nominare almeno un rappresentante fiscale in Italia, senza del quale tali obblighi di cooperazione diverrebbero sostanzialmente incoercibili. Sussiste, dunque, alla base della prevista misura, una ragione imperativa di interesse pubblico (*i.e.* garantire la riscossione di un'imposta, che è stato in concreto accertato essere oggetto di una rilevantissima evasione fiscale), laddove la misura risulta proporzionata allo scopo attesa l'obiettiva inidoneità al medesimo scopo di altre misure, astrattamente meno onerose, quale ad esempio la cooperazione amministrativa. Non senza osservare che l'obbligo di nomina di un rappresentante fiscale si risolve nell'obbligo del soggetto passivo stabilito all'estero di indicare al fisco un interlocutore *in loco* senza neppure doverlo dotare di quel *minimum* di risorse umane e strumentali che valgono ad integrare una stabile organizzazione. Pertanto, a parere del TAR, la misura impugnata consentirebbe ad Airbnb anche di evitare il rischio della doppia imposizione, fermo che Airbnb non è soggetta in Italia ad obblighi tributari in relazione ai propri redditi, i quali continuano ad essere tassati in Irlanda, risolvendosi dunque persino in un'agevolazione in favore della ricorrente.

Il Consiglio di Stato, adito da Airbnb per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, ha osservato che l'esegesi delle disposizioni nazionali ed euro-unitarie propugnata da Airbnb, a sostegno della tesi dell'insanabile contrasto delle prime con le seconde, «non è invero l'unica che può trarsi dal complesso normativo rilevante ai fini di causa» e che «la contrapposta esegesi coltivata dal TAR [...] invero non presenta chiari tratti di patente irragionevolezza». Ne ha dunque inferito la necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dell'interpretazione degli artt. 4, 5 ss. della direttiva 1535/2015/UE, dell'art. 8 della direttiva 98/34/CE e dell'art. 56 TFUE al fine di stabilire se dette norme ostino ad una normativa nazionale che, senza previa notifica alla Commissione europea, imponga al gestore di un portale telematico di intermediazione immobiliare, «regole tecniche per la prestazione di un servizio della società dell'informazione» consistenti in obblighi informativi e fiscali; nonché degli artt. 3, 18, 32, 44, 49, 56, 101 ss., 116, 120, 127 ss. TFUE nonché delle direttive 2000/31/CE e 2006/123/CE, al fine di stabilire se dette norme ostino alla descritta normativa nazionale ed in ge-

nerale «ad una disciplina nazionale che, di fatto, riversi su un'impresa le inefficienze dello Stato nell'accertamento e riscossione delle imposte»<sup>25</sup>. In attesa che si pronunci la Corte del Lussemburgo, non si può non osservare che il mercato delle locazioni brevi è in Italia uno dei più liberali se paragonato al mercato degli altri paesi membri della UE in cui Airbnb è attiva. Basti considerare che in Italia siamo ancora in attesa dell'istituzione della banca dati ministeriale delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'art. 4 d.l. n. 50/2017, che ne consentirà l'identificazione mediante un codice unico, finalizzato a facilitare l'informazione e il controllo dell'amministrazione finanziaria<sup>26</sup>. Per converso, in Francia l'accesso al mercato delle locazioni brevi è assai più restrittivo in quanto la legge ALUR, così come modificata nel 2014, consente la locazione breve solo per un massimo di 120 giorni all'anno e solo per gli immobili in cui i locatori hanno la loro residenza abituale (*i.e.* per almeno otto mesi all'anno), rendendosi altrimenti necessario ottenere un'autorizzazione preventiva al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile da residenziale ad alberghiero ed il pagamento di una compensazione per la perdita di suolo residenziale. Inoltre, la leg-

---

(25) Consiglio di Stato, sez. IV, 18 settembre 2019, n. 6219, in *Diritto & Giustizia*, 23 settembre 2019, con nota di M. BOMBI.

(26) L'art. 13-*quater*, comma 4 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (decreto crescita), convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo [oggi Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo] di una banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50, presenti nel territorio nazionale, identificati mediante un codice alfanumerico (c.d. "codice identificativo"), il quale deve essere utilizzato in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza. L'art. 13-*quater*, comma 7 del decreto crescita sancisce l'obbligo dei soggetti titolari delle strutture ricettive, dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché dei gestori dei portali telematici di pubblicare il codice identificativo nelle comunicazioni inerenti all'offerta e alla promozione delle locazioni. L'istituzione del registro è poi rimessa ad un decreto ministeriale, così come la definizione delle modalità di accesso ai dati relativi al codice identificativo da parte dell'Agenzia delle entrate (art. 13-*quater*, comma 5 e 6). In precedenza solo alcune regioni avevano introdotto i codici identificativi di riferimento da assegnare agli alloggi per finalità turistiche e da utilizzare nella promozione pubblicitaria, prevedendo sanzioni amministrative per coloro che non ne facevano richiesta: così la Regione Lombardia, con la l.r. 25 gennaio 2018, n. 7 – impugnata dalla Presidenza del Consiglio davanti alla Corte costituzionale, che ha rigettato il ricorso con sentenza 11 aprile 2019, n. 84 –; la Regione Toscana (Ci) e la Regione Sardegna (codice IUN). La Regione Puglia ha istituito il Codice identificativo struttura (CIS) mentre la Regione Liguria ha istituito il CTRFA.

ge francese per una Repubblica digitale ha modificato alcune norme del codice del turismo con l'introduzione dell'obbligo per le piattaforme di pubblicizzare gli alloggi con il numero di registro ove ubicati nei comuni che impongono il cambio di destinazione d'uso. Infine, la legge finanziaria francese ha previsto la possibilità che siano le piattaforme di intermediazione a raccogliere e versare le imposte turistiche in sostituzione dei loro utenti. A tali disposizioni si aggiungono poi quelle delle singole municipalità che, come Parigi, richiedono la preventiva registrazione di tutti gli alloggi turistici e la loro pubblicizzazione con l'indicazione del numero di registro a pena di significative sanzioni amministrative. Numerosi requisiti temporali, quantitativi e tecnici sono poi imposti dalle norme delle comunità autonome spagnole per l'accesso al mercato delle locazioni brevi e lo stesso dicasi per la Germania e per la città di Berlino<sup>27</sup>.

Come si è detto, in Italia non vige un regime di preventiva autorizzazione amministrativa per le locazioni brevi. Al tempo stesso non vi è dubbio che l'incremento esponenziale di tali attività, reso possibile proprio dall'intermediazione delle piattaforme digitali, renda necessario regolarne le esternalità negative per la collettività. Si tratta di governare non solo l'incombente pericolo di concorrenza sleale in danno delle imprese turistico-ricettive, che sono invece imperativamente assoggettate a stringenti requisiti amministrativi ed autorizzatori, ma anche la modificazione in via di fatto della destinazione d'uso di interi quartieri cittadini. Quest'ultimo fenomeno, infatti, arreca disagi enormi alla popolazione residente, spesso costretta a lasciare le proprie case a causa della movida notturna o dell'incremento esponenziale dei prezzi delle locazioni a lungo termine, causati proprio dalla pratica massiva degli affitti turistici in forma c.d. "collaborativa". Il governo di tale fenomeno e delle sue esternalità negative per la collettività può essere affidato, come in Italia, a delle misure fiscali destinate ai locatori, per la cui effettività si richiede la collaborazione delle piattaforme di intermediazione. Tale collaborazione è sicuramente una misura più efficiente e meno onerosa per il mercato che non la previsione di requisiti di accesso temporali,

---

(27) Cfr. la puntuale rassegna operata dalla CNMC, *E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, cit.

quantitativi e tecnici, la cui osservanza venga assicurata tramite regimi autorizzatori preventivi, come avviene in numerosi Stati membri dell'Unione europea<sup>28</sup>.

### 3. Il servizio di bike sharing: profili introduttivi

Nel quadro delle premesse ad uno studio pubblicistico sul *bike sharing* (letteralmente, condivisione della bicicletta), può preliminarmente osservarsi come detta forma di mobilità sostenibile si traduca in una rilevante (quanto anche a diffusione) manifestazione della *sharing economy*.

È stato, infatti, sottolineato che, «*in recent years, the sharing economy has morphed into a major part of the global economy, impacting various aspects of consumers' lives. Among many other prominent examples, bike sharing which has been around since 1965 has developed dramatically in the 2000s with the introduction of new information technology [...]*»<sup>29</sup>.

La medesima dottrina citata ha, inoltre, osservato che «*Bicycle-Sharing System (Bss) is perceived as a green, healthy and sustainable mode of public transport, which helps decrease greenhouse gas emissions through reducing road congestion and fuel consumption, and improves the first/last mile connection to other modes of transport*»<sup>30</sup>.

Questa notazione riporta agli aspetti peculiari del servizio di *bike sharing*: in particolare, viene posto bene in evidenza come detto servizio ravvisi la propria *ratio* nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi, che si manifestano sotto forma di miglioramento della qualità della vita

(28) In questo senso si esprime anche l'Autorità *antitrust* spagnola nell'*Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 19 luglio 2018, cit., p. 49 ss.

(29) M.C. CHOU, Q. LIU, C. TEO, D. YEO, *Models for Effective Deployment and Redistribution of Shared Bicycles with Location Choices*, in M. HU (a cura di), *Sharing Economy. Making Supply Meet Demand*, Cham, Springer, 2019, p. 410. Come precisato da D. McLAREN, J. AGYEMAN, *Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2015, p. 251, «*Amsterdam began the world's first community bikesbaring project in 1965. The White Bicycle Plan – a small-scale program providing free bicycles for temporary use – failed because it proved vulnerable to abuse, but was a precursor of the modern wave of technology-enabled city bikesbaring*».

(30) M. C. CHOU, Q. LIU, C. TEO, D. YEO, *Models for Effective Deployment and Redistribution of Shared Bicycles with Location Choices*, cit., p. 410.



urbana – sia in termini di tutela dell'ambiente che di ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico locale (a quest'ultimo proposito, in particolare attraverso «*the first/last mile connection to other modes of transport*») – e della salute della collettività.

L'opportunità di un richiamo a questi concetti impone, innanzitutto, di precisare come, in relazione al contesto nazionale, il succitato riferimento al profilo della tutela ambientale si inquadri, *in primis*<sup>31</sup>, entro la disciplina del d.m. 27 marzo 1998<sup>32</sup>, con cui, invero, sono state promosse nel nostro Paese «forme di mobilità alternative e più sostenibili quali il *bike sharing* ed il *car sharing*»<sup>33</sup>.

Nel citato decreto si contempla, dunque, il *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile<sup>34</sup>, in quanto tale idonea a ridurre l'impatto ambien-

(31) A seguito del d.m. 27 marzo 1998 non sono mancati interventi del legislatore volti a favorire l'introduzione del *bike sharing* quale forma di mobilità sostenibile. Tra questi si cita, a titolo esemplificativo, la l. 28 dicembre 2015, n. 221 recante Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, tesa, appunto, ad incentivare «iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di *pedibus*, di *car-pooling*, di *car-sharing*, di *bike-pooling* e di *bike-sharing* [...]». Offre specifiche definizioni concernenti le predette iniziative di mobilità sostenibile citate il d.m. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 luglio 2016, n. 208 (all. 1, n. 5 Definizioni). Più recentemente, attraverso il d.dirett. Ministero dello sviluppo economico 10 luglio 2019 sono state definite le «Modalità di attuazione dell'intervento a sostegno delle opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile realizzate dai comuni»: orbene, in tale contesto, tra gli interventi ritenuti ammissibili si menzionano, altresì, quelli in materia di mobilità sostenibile, tra cui rilevano i «servizi per la ciclomobilità e pedonalità, compresa la micromobilità in sperimentazione, ad esempio *bike sharing* [...]» (all. 1, tabella B). Elenca una serie di iniziative legislative dirette a favorire la mobilità sostenibile G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, in *Munus*, 1, 2016, p. 101, *sub* nota 7. Sul concetto di sviluppo sostenibile, v. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 19 ss.

(32) Trattasi del d.m. Ministero dell'ambiente 27 marzo 1998 recante Mobilità sostenibile nelle aree urbane.

(33) Così M.F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95. In argomento v., anche, U. GUIDONI, R. SEBASTIANI, P. VERDERIO (a cura di), *Nuove forme di mobilità sostenibile e condivisa. Short overview sulla *sharing mobility**, in [www.ania.it](http://www.ania.it), 2017, p. 4, secondo cui «in Italia, la *Sharing mobility* viene introdotta per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale con il decreto del Ministro dell'ambiente del 27 marzo 1998 [...]».

(34) Sul concetto di mobilità sostenibile v. L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile. Interoperabilità intermodalità e digitalizzazione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 14 ss.

tale dei trasporti attraverso la diminuzione del consumo di fonti energetiche non rinnovabili<sup>35</sup>.

Sotto altro profilo, come si è poc'anzi accennato, il *bike sharing* si manifesta quale servizio la cui funzione è quella di provvedere al miglioramento della salute della collettività.

Nell'espone qualche considerazione al riguardo giova riferirsi all'*OBIS Handbook*<sup>36</sup>, un manuale elaborato nell'ambito dell'omonimo progetto europeo (*OBIS project*) e pubblicato nel 2011. Orbene, con riferimento al profilo di interesse, l'*OBIS Handbook* precisa che «*cycling is a healthy means of transport. Numerous studies illustrate that modern societies suffer from the consequences of unhealthy lifestyles. Just 20 minutes of cycling per day has a noticeable, positive effect on health. The economic benefits can therefore outweigh the costs for a Bss*<sup>37</sup> *by far. A study commissioned by the French Ministry of Sustainable Development revealed that in France positive additional benefits from cycling activity had a monetary value of € 4.8 billion in 2008 (with the highest figure related to health)*».

Può poi osservarsi come il riferimento a tale funzione del *bike sharing* sia, altresì, presente nella legislazione regionale e provinciale diretta a promuovere il sistema della mobilità ciclistica, anche condivisa<sup>38</sup>.

(35) A. BALLARIN, T. TEMPESTA, *Fonti energetiche e loro ruolo nell'offerta globale e nazionale di energia*, in A. BALLARIN, T. TEMPESTA, M. THIENE, *I biocarburanti possono essere una risposta alla crisi energetica?*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 17, precisano che «le fonti energetiche non rinnovabili nel linguaggio comune vengono più spesso identificate con le fonti fossili, seppure tra queste debba essere annoverata anche l'energia nucleare che fossile non è. Per non rinnovabili s'intendono infatti tutte quelle fonti energetiche il cui tempo di rigenerazione è incompatibile con le scale temporali umane: il petrolio, per esempio, una volta esaurito, potrà in ogni caso rigenerarsi, ma solo nell'arco di milioni di anni».

(36) Si precisa che OBIS è l'acronimo di *Optimising Bike Sharing in European Cities*. Si precisa, altresì, che l'*OBIS Handbook* è visionabile accedendo al sito [https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/obis\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/obis_handbook_en.pdf).

(37) Bss è l'acronimo di *bike sharing scheme*.

(38) È il caso, a titolo esemplificativo, della l.r. Emilia-Romagna 5 giugno 2017, n. 10, recante «Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità»: all'art. 1, comma 1, in particolare, si dispone che «la Regione Emilia-Romagna, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la ciclabilità [...], anche condivisa. A quest'ultimo proposito, infatti, va sottolineato come l'art. 6, comma 4, lett. a) contempli, tra le azioni per lo sviluppo e la promozione della ciclabilità, anche i «servizi di biciclette a noleggio o *bike sharing* [...]». Analogamente, la l.r. Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2018, n. 8, recante

Rimane, infine, da considerare il terzo profilo sopra menzionato, ossia quello relativo alla circostanza che il servizio *de quo*, nel favorire una soluzione al problema del c.d. «primo o ultimo miglio», contribuisce ad un generale miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale (TPL): orbene, è in questa ulteriore funzione attribuibile al *bike sharing* che va individuato il carattere della sua complementarità rispetto al TPL medesimo.

#### 4. *Il bike sharing quale servizio complementare al trasporto pubblico locale nella legislazione provinciale e regionale*

Mantenendosi, ora, su questa prospettiva di studio, può osservarsi come la disciplina del *bike sharing* sia contemplata nell'ambito della legislazione provinciale e regionale concernente il servizio del TPL. In effetti il *bike sharing*, nel manifestarsi quale fenomeno che attiene al contesto della mobilità urbana<sup>39</sup>, è considerato un servizio complementare al TPL ricevendo, come tale, disciplina nell'ambito del contesto normativo ad esso dedicato.

---

«Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa», stabilisce che «la Regione Friuli-Venezia Giulia, al fine di migliorare la qualità della vita e della salute della collettività, [...] promuove la mobilità ciclistica [...]» (art. 1, comma 1), riconoscendo, poi, tra le azioni prioritarie per lo sviluppo e la promozione della mobilità ciclistica, anche «lo sviluppo di servizi di biciclette a noleggio e di *bike sharing* [...]» (art. 10, comma 2, lett. c). La configurazione di detta funzione in capo al servizio di *bike sharing* è, altresì, accolta, nella legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 30 giugno 2017, n. 6 in materia di «Pianificazione e gestione degli interventi in materia di mobilità sostenibile»: nel favorire, infatti, altresì la diffusione del *bike sharing*, la legge provinciale in parola stabilisce che «la Provincia interviene per ridurre i costi ambientali e sociali della mobilità, sia collettivi che privati, in modo da migliorare la qualità della vita» (art. 1, comma 2). Sempre con riferimento al contesto territoriale da ultimo citato, ai fini che qui interessano giova, inoltre, menzionare il c.d. «progetto *e-motion*», attivato dalla Provincia autonoma di Trento, in collaborazione con i Comuni di Trento, Rovereto e Pergine, e diretto a «favorire la mobilità elettrica in Trentino, per promuovere una mobilità più leggera a tutela dell'ambiente, della qualità dell'aria e di uno stile di vita più sano e virtuoso» (fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre in argomento, si cita la l.r. Lazio 28 dicembre 2017, n. 11, concernente «Disposizioni per favorire la mobilità nuova», il cui art. 1, comma 1, lett. a) prevede che «la Regione [...] promuove e sostiene la mobilità nuova e, in particolare, la mobilità ciclistica [...], al fine di elevare la qualità della vita [...]».

(39) Come precisato da P. VOGEL, *Service Network Design of Bike Sharing Systems. Analysis and Optimization*, Springer International Publishing Switzerland, 2016, 7, [...] *bike sharing as a concept of shared mobility is presented and classified within the context of urban transportation and mobility*».

Va detto che l'impostazione del problema da questo punto di vista consente di ulteriormente porre in rilievo le caratteristiche principali del servizio di cui si tratta e, conseguentemente, di meglio delinearne i tratti salienti.

In tale prospettiva, può menzionarsi la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6/2017, giacché tesa a favorire, altresì, la diffusione del *bike sharing*, servizio che l'art. 2 colloca tra le «offerte di mobilità sostenibile» unitamente al *car sharing*, al *car pooling*, ai taxi collettivi ed ai servizi a chiamata.

Orbene, nella ricerca di attributi che possano essere idonei a precisare il significato del servizio in questione, può osservarsi come le predette «offerte di mobilità sostenibile» debbano essere, alla luce di quanto stabilito dal piano provinciale della mobilità<sup>40</sup>, integrate con il trasporto pubblico locale (art. 2, comma 4).

Si viene, pertanto, a delineare una tipologia di servizio che, nel caratterizzarsi per essere destinato a garantire una mobilità sostenibile, si qualifica, come si accennava in precedenza, per la propria complementarietà rispetto al servizio di TPL e, così, per il fatto di non essere destinato a sostituirlo quanto, piuttosto, ad integrarlo.

Più precisamente, il riferimento alla complementarietà del *bike sharing* è strettamente connesso alla circostanza che detto servizio si manifesta quale «possibile soluzione al problema dell' "ultimo miglio", cioè quell'ultimo (o primo) tratto di percorso che separa la fermata del mezzo pubblico alla destinazione finale dell'utente»<sup>41</sup>. In altri termini, il *bike sharing* si qualifica alla stregua di «parte di un sistema di trasporto intermodale»<sup>42</sup>, dove si utilizza la «bicicletta come mezzo di trasporto ur-

---

(40) Si segnala, in proposito, che la legge provinciale in esame, all'art. 2, comma 4, precisa che il piano provinciale della mobilità individua «gli orientamenti per lo sviluppo dei trasporti pubblici urbani ed extraurbani e delle relative infrastrutture», nell'ottica di garantire, tra l'altro, l'integrazione del trasporto pubblico locale con le offerte di mobilità sostenibile citate nel testo.

(41) Così C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone. Strategie e metodi di intervento*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 214.

(42) In questi termini C. LENA, L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone*, cit., p. 214.

bano, in sinergia con i mezzi pubblici e in alternativa al mezzo privato [...]»<sup>43</sup>.

L'art. 1, comma 5, l.p. Trento n. 6/2017 consente, poi, di comprendere come il *bike sharing* sia destinato al soddisfacimento di esigenze non avulse dal contesto turistico<sup>44</sup>.

Da quest'ultimo punto di vista, si può notare come un analogo schermo di rappresentazione del fenomeno in esame sia ravvisabile nella l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27<sup>45</sup>: il riferimento è, in particolare, al fatto che la legge in parola, nel dettare «disposizioni in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo» (art. 1), prevede che la Giunta regionale elabori specifici progetti, finalizzati, altresì, a «favorire lo sviluppo e il consolidamento dei servizi di intermodalità e mobilità sostenibile, in particolare ciclabile, le modalità di condivisione quali il *bike-sharing* [...]» (art. 17).

In definitiva, sotto questo profilo, si assiste alla configurazione del *bike sharing* quale servizio destinato al soddisfacimento di una funzione sia sociale (in quanto tipica del servizio di TPL<sup>46</sup> e, correlativamente, dei servizi ad esso complementari) che turistica.

E d'altra parte, ad ulteriore conferma di quanto sopra indicato, può farsi anche riferimento alla legislazione nazionale: al riguardo, in particolare, la l. 11 gennaio 2018, n. 2, recante «Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica», riconosce espressamente la bicicletta quale «mezzo

---

(43) Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, in *I contratti*, 6, 2011, p. 610.

(44) La norma in parola, infatti, riconosce, tra le finalità della l.p. n. 6/2017, altresì quella relativa alla organizzazione di un «sistema di mobilità provinciale in modo da contribuire allo sviluppo turistico ed economico del territorio [...]».

(45) Per un commento alla l.r. Lombardia n. 27/2015 v. V. FRANCESCHELLI, S. D'URSO, *La nuova legge lombarda sul turismo*, in *Riv. it. dir. tur.*, 15, 2015, p. 257 ss.; A. CLARONI, *Riflessioni sulla Legge Regione Lombardia 1° ottobre 2015, n. 27 recante "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo": punti di contatto tra la disciplina del turismo e quella dei trasporti*, in *Dir. mar.*, 1, 2016, p. 3 ss.

(46) In argomento, sia consentito rinviare ad A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2012.

di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative» (art. 1, comma 1)<sup>47</sup>.

Proseguendo nell'indagine, può osservarsi come anche l'art. 24 della l.r. Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30, recante «Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale», contempra il servizio di *bike sharing*<sup>48</sup>.

La norma è interessante in quanto pone l'accento sulla già accennata complementarità del servizio di *bike sharing* rispetto a quello del TPL.

La predetta disposizione infatti, nel classificare i servizi di trasporto autofilotranviario e rapido a guida vincolata, riconduce alla categoria dei «servizi di mobilità complementari al trasporto pubblico regionale e locale» (che sono «affidati dagli Enti locali nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione») i «sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (*car sharing* e *car pooling*) e di biciclette (*bike sharing*), parcheggi, noleggio di veicoli e di biciclette destinate ad essere utilizzate da una pluralità di soggetti» (art. 24, comma 5-*quater*).

Un più esatto inquadramento del servizio *de quo* può, infine, essere favorito da un riferimento all'art. 2 della già citata l.r. Lazio n. 11/2017<sup>49</sup>.

Nello specifico, la disposizione in parola stabilisce che «le caratteristiche del servizio di *bike sharing* devono comprendere: a) stazioni poste all'inizio e alla fine dei percorsi, comprensive di colonnine preposte alla ricarica di biciclette con pedalata assistita elettricamente; b) intermodalità del servizio di *bike sharing* attraverso l'integrazione delle stazioni di bi-

(47) Può, inoltre, essere interessante rilevare come l'art. 6 della legge in parola riconosca nei c.d. "Biciplan" i piani urbani della mobilità ciclistica, ossia «piani di settore dei piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS), finalizzati a definire gli obiettivi, le strategie e le azioni necessari a promuovere e intensificare l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative e a migliorare la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni». Ebbene, con riferimento al tema di interesse in questa sede, il comma 2 del medesimo art. 6 precisa che i biciplan definiscono, tra l'altro, «eventuali azioni utili a [...] diffondere l'utilizzo di servizi di condivisione delle biciclette (*bike-sharing*)».

(48) Cfr., per esempio, l.r. Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1 recante «Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422». Nello specifico, l'art. 1, comma 1, precisa che «la presente legge [...] disciplina il sistema di trasporto pubblico locale al fine di: [...] d) promuovere l'uso della bicicletta ai sensi della legislazione vigente e forme di mobilità condivisa quali il *bike sharing* e il *bicibus* [...]».

(49) Si precisa che l'art. 2 della l.r. Lazio n. 11/2017 concerne la «Definizione delle ciclovie e delle ciclostazioni. Caratteristiche del servizio di *bike sharing*».

*ke sharing* con quelle del trasporto pubblico locale; *c*) sviluppo di tecnologie mobili fornendo informazioni sul livello di offerta del servizio di *bike sharing*; *d*) tecnologie preposte alla tracciabilità e all'identificazione delle biciclette, garantendo così un maggiore livello di sicurezza riguardo possibili sottrazioni indebite» (art. 2, comma 4).

Il quadro che ne scaturisce è quello di un servizio intermodale, nel senso sopra indicato, che richiede la predisposizione di un apparato infrastrutturale che possa rispondere ad una duplice esigenza: da un lato, quella di consentire la collocazione delle biciclette quando inutilizzate; dall'altro, nella ipotesi in cui le biciclette funzionino elettricamente, quella di permettere il caricamento delle relative batterie.

### **5. Profili infrastrutturali connessi al bike sharing ed evoluzione del servizio: il bike sharing del tipo c.d. "a flusso libero"**

Sotto il profilo da ultimo menzionato, ossia quello infrastrutturale, la dottrina ha precisato che «i contratti [di *bike sharing*] sono stipulati per consentire la fruizione di un servizio pubblico ed automatico di noleggio in condivisione di biciclette, consentendo agli utenti di prelevare la bicicletta in una stazione di *bike sharing* e depositarla o restituirla in una stazione anche differente di prelevamento»<sup>50</sup>.

Secondo il metodo tradizionale, dunque, il soggetto abilitato all'utilizzo condiviso della bicicletta potrà accedere alla stessa, sbloccandola<sup>51</sup> e prelevandola da una stazione ad essa dedicata, per poi ricollocarla, una volta conclusa la corsa, nella medesima stazione o anche in altra differente<sup>52</sup>.

(50) Così A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, cit., p. 609.

(51) Il che potrebbe succedere «a mezzo di chiave o tessera *contactless*», come precisa M. F. TOMMASINI, *Le tipologie del noleggio. Ipotesi di un quadro sistematico*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 2018, p. 95.

(52) È il caso, per esempio, del già citato «progetto *e-motion*» della Provincia autonoma di Trento, il quale prevede un «sistema di *bike sharing* [...] del tipo aperto», rendendo, in tal modo, «possibile il prelievo e la riconsegna della bicicletta in una postazione differente da quella del prelievo, purché all'interno della medesima area d'influenza [...]» (fonte: <https://www.comune.trento.it>). Sempre a titolo esemplificativo, analoghi servizi sono presenti a Torino, con il servizio c.d. «TOBIKE», che consente di «[...] prelevare la bicicletta in una delle stazioni presenti in città e depositarla in una qualsiasi, purché con parcheggi liberi» (fonte: <http://www.tobike.it>); a Bergamo, con il servizio «La BiGi», che «consiste nel prelievo di una bicicletta in un punto di di-

Il profilo infrastrutturale concernente il servizio in parola muta sensibilmente se si volge l'attenzione al *bike sharing* del tipo c.d. "a flusso libero" o *free-floating bike sharing* (FFBS)<sup>53</sup>.

---

stribuzione e nel successivo deposito in un punto anche differente da quello di prelievo» (fonte: regolamento del servizio – <https://www.atb.bergamo.it>); a Roma, con il servizio «Roma'n'bike», tramite il quale, «dopo l'uso, la bici può essere riconsegnata in qualunque postazione (non necessariamente in quella iniziale) [...]» (fonte: [http://www.romeguide.it/roman\\_bike](http://www.romeguide.it/roman_bike)); a Palermo, con il servizio «BicipA», che consente «di poter prelevare una bicicletta 7 giorni su 7, tutto l'anno. Allo stesso tempo, la riconsegna del mezzo può avvenire in qualunque punto della città, laddove ci sia un ciclostaggio libero» (fonte: <https://www.bicipa.it>).

(53) In Italia, il *bike sharing* "a flusso libero" è stato introdotto principalmente attraverso l'utilizzo della piattaforma c.d. «Mobike». Si precisa, a questo proposito, che attualmente la piattaforma *Mobike* è utilizzata a Bologna, Bergamo, Caorle, Ferrara, Firenze, Lignano Sabbiadoro, Mantova, Milano, Padova, Pesaro, Reggio Emilia e Torino (fonte: <https://mobike.com>). Secondo H.R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, in H. KRÖMKER (a cura di), *HCI in Mobility, Transport, and Automotive Systems. First International Conference, MobITAS 2019, Held as Part of the 21st HCI International Conference, HCII 2019, Orlando, FL, USA, July 26-31, 2019, Proceedings*, Switzerland, Springer, 2019, p. 372, «seen in historical perspective, smart bike sharing has evident advantages over earlier modes of renting bikes in China, which were often provided with government support. Mobike technologies were pioneers and first movers in the upcoming and thriving field of smarting and greening mobility where «smart» indicates more specifically the incorporation of the latest technology, internet and telecommunication devices into mobility services, while greening includes the effects on non-motorized and sustainable forms of transport and the enhancement of the low-carbon society». Il funzionamento della piattaforma si traduce nel seguente iter operativo: «l'utente scarica la *app* gratuita *Mobike* dall'*Apple store* o da *Google play*. Il passaggio successivo è la creazione di un *account* utilizzando il numero di cellulare a cui arriverà il codice di verifica da inserire per pagare il deposito cauzionale con carta di credito o bancomat a garanzia della copertura, almeno parziale, dei costi sostenuti in caso di comportamento inappropriato o vandalismo da parte dell'utente. Sempre tramite *app* si può consultare la mappa, localizzare le biciclette più vicine e prenotarle per un tempo massimo di 15 minuti prima dell'inizio della corsa, tramite utilizzo della funzione "prenota". Una volta individuato il mezzo è sufficiente cliccare il pulsante "sbloccare" e scansionare il *QR code* posto sia sul manubrio, sia sotto la sella della bicicletta. A questo punto il lucchetto si apre in automatico, ed è possibile iniziare la corsa. Giunto a destinazione, l'utente aziona manualmente il lucchetto richiudendolo, ed entro pochi secondi riceve conferma, direttamente sul *display* del proprio *smartphone*, dell'avvenuto termine della corsa e del relativo costo (in caso di utilizzo del servizio a corsa singola) [...].» (fonte: <http://www.comune.bologna.it>). Può, infine, incidentalmente osservarsi come il fenomeno *Mobike* assuma dimensioni che vanno al di là della mera novità di carattere tecnologico che connota la piattaforma in parola, avendo tra l'altro contribuito a segnare un significativo passaggio di genere nel settore, come comprova la circostanza che sua co-fondatrice è stata una donna, la giornalista cinese Hu Weiwei. In proposito, è stato, infatti, osservato che «the establishment of *Mobike* is a suitable empirical example of how disruptive-gendered innovations have come about. [...] Motivated by the mundane experience of complicated channels of access to rental bikes in both China and Sweden, Hu Weiwei started to explore the potential of transforming smart-car mobility technologies for use in the field of shared biking. In so doing she transferred the knowledge she had obtained as a graduate in communication and from her career in car journalism and car-sharing possibilities into a new



Si tratta, in particolare, di una nuova tipologia di *bike sharing* che offre «la possibilità per l'utente di trovare le biciclette ovunque perché non hanno bisogno di stazioni di parcheggio fisse. Possono essere parcheggiate in tutta la città e in tutti gli spazi in cui è normalmente consentita la sosta delle biciclette. Diversamente dal *bike sharing* tradizionale – dove in genere non si paga per la prima mezz'ora – questo servizio è sempre a pagamento. Le biciclette sono progettate con un design accattivante e deciso per renderle molto riconoscibili all'utente, con coperture piene antiforatura, sono equipaggiate di Gps e un lucchetto intelligente che viene sbloccato e bloccato tramite l'*app*»<sup>54</sup>.

Dal punto di vista infrastrutturale, pertanto, detta tipologia di *bike sharing* non richiede più la predisposizione di apposite postazioni ove collocare la bicicletta la quale, infatti, potrà essere parcheggiata ovunque ne sia consentita la sosta.

Il *bike sharing* a flusso libero, che ha radicalmente modificato la modalità di condivisione delle biciclette, rendendola ancora più flessibile in relazione alle esigenze dell'utenza, sconta tuttavia un rischio, concretiz-

---

*field of urban transport. This in turn led her to set up an interdisciplinary team of engineers and IT specialists in a start-up project aimed at developing a new shared bike system. In pursuing this goal, Hu Weiwei literally penetrated the complex structures of designers and factories, who tended to regard her ideas as crazy and unrealistic, and some of her team-workers even left the project. And often, as she later recalled, she was met with resistance and stereotypes: "Can a young female journalist lead her company to achieve her target? She won't be successful!". In the actual process, she managed not only to take the lead in the creation of a new design and, with her team, learn to overcome technical challenges, but was also able to obtain venture capital, which requires networking and capital and normally presents another obstacle for women entrepreneurs and innovators. [...] From this perspective, Mobike finally provides a clear and so far rare example of disruptive-gendered innovation enabled by the transition from industrial to digital modes of production. From this perspective, Mobike becomes an achievement that signals the move from male-dominated industrial technologies to digital technologies "based on brain rather than brawn, and on networks rather than on a technical-professional hierarchy". It is a window of opportunity that has been predicted time and again by feminist science and technology scholars. It is also a shift that signposts new assemblages of women and technologies or machines that challenge existing hierarchies. In the case of Mobike, it is this new alignment that provides a promising turn towards more environmentally and user-friendly modes of urban transport and other devices» (H.R. CRISTENSEN, *Smart Biking as Gendered Innovations? The Case of Mobike in China*, cit., pp. 371-372).*

(54) A. DONATI, *Il bike sharing "a flusso libero" arriva in Italia*, in *sbilanciamoci.info*, 2017.

zatosi in Cina – ove il FFBS ha una diffusione molto estesa<sup>55</sup> – in problematiche concrete di non poco conto.

Ci si riferisce, in particolare, al fatto che «[...] *the bicycle is reconquering Chinese cities with over 70 bike-sharing schemes [...], spreading out onto the streets and contributing towards congestion of the pedestrian space in major cities. The images of disorder in public space, generated by the profusion of bikes, were dramatized further by the photographs of bike graveyards in Xiamen and Hangzhou, pointing at the unattractive backstage of the “oversharing” economy. As some of the e-bike riders commented, with the proliferation of bike-sharing their chances of finding a parking space for the e-bike near a metro station have decreased considerably and the struggle for free space intensified even more*»<sup>56</sup>.

Le notazioni che precedono pongono l'accento sulla circostanza che un'immissione incontrollata di biciclette destinate al *bike sharing*, oltre cioè le reali ed effettive esigenze di spostamento registrabili in un determinato territorio, potrebbe, in ipotesi, produrre un duplice effetto negativo: da un lato, l'elevato numero di biciclette presenti sul territorio potrebbe condurre ad una congestione degli spazi pubblici destinati ai pedoni, provocata dalle stesse in fase di parcheggio; dall'altro lato, le biciclette che, per l'usura del tempo o per ragioni anche differenti<sup>57</sup>, diventano inutilizzabili, potrebbero generare, se non sottoposte ad un corret-

(55) In effetti, *from the end of 2016, bike-sharing programs have been flourished in China at an impressive speed. These dockless bikes seem to have invaded most cities overnight, including Beijing, Shanghai, Guangzhou, Shenzhen, Xi'an, and Hangzhou, and reproduce the scenes of China back in the 1990s as the Kingdom of Bicycles. Nowadays, there are over 30 operators providing more than 10 million bikes hitting the streets in China. It has become a popular and healthy transportation option for short-distance journey* (fonte: <https://www.travelchinaguide.com>).

(56) D. ZUEV, *Urban Mobility in Modern China. The Growth of the E-bike*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 32.

(57) Come si segnala nell'ambito dell'articolo *Two million «zombie bikes» left in cities across China*, in *Asia times*, 28 novembre 2017, «two million bicycles – known as “zombie bikes” – are estimated to sit in streets and junkyards in cities throughout China because their owners have gone bankrupt or have liquidity problems. [...] Over the past six months, six of the bike-sharing companies [...] have gone bankrupt as they were unable to generate enough cashflow to repay their debts. Chinese media outlets have estimated that some two million “sbared bicycles” have already become “zombie bikes” while more bike-sharing companies appear likely to face liquidity problems in the oversupplied market. Unused and damaged bikes have been left on streets and sidewalks and have caused a huge waste problem for the country [...]».

to trattamento finale, ostacolato dall'eccessivo quantitativo di mezzi/ri-fiuti da smaltire (di lì il succitato riferimento ai «*bike graveyards in Xiamen and Hangzhou*»), effetti negativi sull'ambiente (in contrapposizione, peraltro, rispetto alla *ratio* stessa che connota il servizio in parola). Può, ora, osservarsi come in un recente studio condotto sul tema del *bike sharing* abbiano trovato accoglimento talune interessanti soluzioni al problema, in termini di suggerimenti operativi rivolti sia ai professionisti del settore che alle pubbliche amministrazioni.

In particolare, con riferimento ai primi soggetti, si sottolinea, tra l'altro<sup>58</sup>, che «[...] *the use of environmentally-friendly materials in shared bicycles should be encouraged*». Ciò, in ragione del fatto che «*the LCA [i.e., life cycle assessment] results show that a significant proportion of the environmental impacts of shared bicycles are attributed to the materials used*»<sup>59</sup>.

In relazione, invece, alle pubbliche amministrazioni, lo studio evidenzia che «[...] *the administrator needs to control the volume of shared bicycles. Bicycle sharing companies and their venture capitalists believe in a winner-takes-all model, therefore, they always oversupply shared bicycles without bearing any necessary administrative costs, significantly reducing the environmental benefits of bicycle sharing. The administrator should set up a proper range for the number of available shared bicycles to reduce the environmental impacts and the administrative expenses simultaneously*»<sup>60</sup>.

Passando, ora, dal teorico al pratico e venendo al nostro contesto giuridico nazionale, ben si comprende come la concreta attuazione del punto di vista espresso nello studio che precede richiederebbe la traduzione dello stesso in precetti contenuti nell'ambito dei documenti di gara destinati all'attribuzione della gestione del servizio in parola.

---

(58) Ulteriori suggerimenti riguardano il fatto che «[...] *bicycle sharing enterprises can relieve their financial pressure by appropriately increasing rent fee, without impart any significant impacts on the overall life cycle environmental performance*» e che «[...] *business practitioners can achieve greater environmental benefits by encouraging young customers to use shared bicycles for long distances and tapping into potential customers aged 25-45*».

(59) F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, in *Sustainability*, 11, 2019, p. 15.

(60) F. ZHENG, F. GU, W. ZHANG, J. GUO, *Is Bicycle Sharing an Environmental Practice? Evidence from a Life Cycle Assessment Based on Behavioral Surveys*, cit., p. 16.

Nel contempo, rovesciando l'ipotesi, un'analisi dei documenti da ultimo citati può rivelarsi utile nella prospettiva di una ricostruzione delle possibili soluzioni sinora adottate con riferimento alle problematiche sopra esposte.

Così, conclusivamente, l'impostazione dell'indagine nel senso indicato consente di evidenziare che, nell'ambito di un campione di documenti di gara concernenti l'attivazione del servizio di *bike sharing* a flusso libero, si prevede:

- la fissazione di un numero massimo di biciclette da immettere in servizio, con possibilità per l'amministrazione di modificare il predetto limite, in aumento o in diminuzione<sup>61</sup>;
- che la sosta delle biciclette deve rispettare le norme del codice della strada, nonché dei regolamenti di attuazione e delle ordinanze viabili<sup>62</sup>;
- che il servizio deve garantire il minimo impatto sull'ambiente, anche sotto il profilo del decoro architettonico<sup>63</sup>;
- che le biciclette devono essere, di norma, posizionate in corrispondenza di stazioni appositamente identificate<sup>64</sup>;

---

(61) Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Firenze» di data 31 maggio 2017, par. 3, lett. *b*) (fonte: <https://ancitoscana.it>); «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, par. 2 (fonte: <https://servizi.comune.fe.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, par. 4 (fonte: <https://www.comune.roma.it>).

(62) Cfr. «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

(63) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto interessato a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Ferrara» di data 4 luglio 2018, cit., par. 4.

(64) Cfr. il bando di gara relativo all'«Affidamento della realizzazione e gestione di un servizio innovativo di *bike-sharing* nel Comune di Bologna» pubblicato il 28 giugno 2017, punto II.2.4) (fonte: <http://www.srbologna.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

- che le biciclette devono essere ricollocate nelle apposite aree di sosta ad opera del gestore, utilizzando veicoli a motorizzazione elettrica o, comunque, rispettosa dell'ambiente<sup>65</sup>;
- che il servizio deve favorire, mediante un sistema di ricompense, l'uso virtuoso da parte degli utenti quale, ad esempio, la restituzione delle biciclette in apposite zone di parcheggio<sup>66</sup>;
- che il servizio deve disincentivare, mediante penalizzazioni, l'uso scorretto delle biciclette come, per esempio, il parcheggio con modalità che ostacolino la mobilità pedonale<sup>67</sup>.

---

(65) Cfr. lo «Schema avviso pubblico per manifestazione di interesse finalizzata all'individuazione di soggetti interessati a svolgere l'attività di *bike sharing* a flusso libero sul territorio del Comune di Pescara» approvato con atto dirigenziale n. 46 MA del 30 novembre 2017, par. 5 (fonte: <http://www.comune.pescara.it>); «Avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere il servizio di *bike sharing* a flusso libero sul territorio di Roma Capitale in via sperimentale per la durata di tre anni» del febbraio 2019, cit., par. 4.

(66) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, par. 5 (fonte: <http://www.comune.napoli.it>).

(67) Cfr. «Avviso pubblico per l'individuazione dei soggetti interessati a svolgere in via sperimentale l'attività di *bike sharing* a flusso libero nel territorio del Comune di Napoli per la durata di tre anni» pubblicato in data 2 ottobre 2018, cit., par. 5.



## Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali

*Daniele Donati*

*L'articolo tratta delle città come luoghi di incrocio delle due dimensioni (istituzionale e sociale) della sussidiarietà, e quindi di come queste costituiscano il luogo ideale per il fiorire di una vera collaborazione tra istituzioni locali e cittadini. Rispetto a questa si evidenzia innanzitutto l'esigenza di assicurare soglie di garanzia dei diritti di cittadinanza, da intendere qui come concetto aperto, differenziato ed evolutivo. A seguire, lo studio analizza le ipotesi proceduralizzate e le mere pratiche partecipative, per poi evidenziare i rischi e i limiti connessi. Da ultimo si considera l'ipotesi sussidiaria come collaborazione attiva, al fare, all'ambito di sua applicazione e agli strumenti messi in atto nelle città italiane.*

### **1. Introduzione: le coordinate del fenomeno e i presupposti dell'analisi**

Se vi è un luogo sul quale in questi anni si è concentrata l'attenzione delle scienze sociali, quello è sicuramente la città. Il termine, usato in modo differenziato e sempre controverso dalle diverse discipline, è assunto nel *logòs* giuridico solo occasionalmente, a scopo quasi premiale<sup>1</sup> o come etichetta per ambiti territoriali qualificati<sup>2</sup>, specialmente in ragione delle loro dimensioni.

Da qualsiasi prospettiva però, l'idea di città richiama un ambito materiale, concreto, che rinvia inevitabilmente a un'astrazione<sup>3</sup> capace di po-

---

(1) Il riferimento è al richiamo di cui all'art. 18 del TUEL. Vedi in proposito M. ROVERSI MONACO, *La città nell'ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 4, 2016, p. 975, e la ricca annotazione di riferimenti che riporta.

(2) Qui il rimando è alle disposizioni di cui alla l. 56/2014, e anche alle tante critiche che ha sollevato nella sua aprioristica qualificazione di 10 Comuni capoluogo di Regione come Città metropolitane.

(3) Ancora in questa rivista, si veda in proposito il bel lavoro di F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 29.

polare il luogo di relazioni, capacità, vocazioni. Quasi un organismo vivente con una fisiologia tutta sua, unica per ciascun aggregato urbano<sup>4</sup>. Ed è proprio questa specialissima condizione che dà luogo alla ricerca che si riporta in ognuno dei saggi di questo numero della rivista, che ne motiva il titolo e l'oggetto di attenzione.

Infatti è solo l'inespressa, ma ben evidente consapevolezza del fatto che la "condizione urbana" generi anche fatti giuridicamente rilevanti<sup>5</sup> (e spesso innovativi) a giustificare un'analisi territorialmente circoscritta a questi spazi, di questi spazi come oggetto in sé rilevante.

E ciò, a dispetto di quanti ritengono che la "prossimità" non sia più «una condizione necessaria per garantire continuità e intensità alle relazioni fra individui, in ambito culturale, intellettuale e professionale, ma anche in quello emotivo ed affettivo», in ragione dell'emergere di «nuovi tipi di comunità imperniate sulle reti di comunicazione» che mettono in crisi «le antiche comunità». Una prospettiva, in realtà non nega l'altra: non è infatti l'evanescenza delle reti sociali urbane a caratterizzare il nostro tempo, quanto piuttosto la pluralità di reti di cui il singolo individuo fa parte, assumendo «identità differenti»<sup>6</sup>. Tra queste, quelle generate e alimentate dal e nel luogo in cui ciascuno vive sono e restano essenziali, costituenti in senso letterale, come vedremo a breve.

Per quanto riguarda più precisamente l'oggetto di queste pagine, è indiscutibile e da lungo evidente come i contesti cittadini costituiscono l'incrocio ideale tra le due dimensioni della sussidiarietà di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 118 Cost. Infatti, se da una parte, agendo sulla prospettiva verticale, si afferma il carattere ora «sostanzialmente loca-

---

(4) In questo senso si vedano le interessantissime considerazioni di G. WEST, *Scale: the universal laus of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, 2017, Penguin Press.

(5) Ben esplicitata da F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., da p. 32 ss. Sul tema si veda anche P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di) *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018, e *ivi* in particolare G. MORO, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, p. 7 ss.; C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, p. 17 ss. e P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, p. 55 ss.

(6) Le citazioni sono tratte da M. CERUTI, *Le sfide dell'umanità planetaria*, in *Next -Strumenti per l'innovazione*, 21, 2005, p. 23.



le» della funzione amministrativa<sup>7</sup> o quantomeno la primarietà del livello comunale nel riparto delle competenze, dall'altra si individua il Comune come lo spazio più adeguato per dar vita a un'azione in orizzontale, assieme ai cittadini singoli e associati, per la cura dell'interesse generale.

Così è fin dalla prima apparizione del principio (peraltro ivi non aggettivato) nel nostro ordinamento. La l. 15 marzo 1997, n. 59<sup>8</sup>, infatti, all'art. 4, comma 3, lett. a) riporta la sussidiarietà come il primo tra i principi fondamentali alla luce dei quali il Governo e i legislatori regionali dovranno realizzare i conferimenti di funzioni e compiti. E che, dopo aver prescritto in anticipo sulla riforma costituzionale la «attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime» spiega appunto che l'avvicinamento al livello più prossimo ai cittadini deve essere funzionale a «l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Si noti bene: in questo modo non solo si dà spazio a un consistente decentramento di funzioni e compiti ma, dopo le aperture della l. 142/1990, art. 3 e in attesa della definitiva affermazione costituzionale all'art. 118 novellato nel 2001, si consolida l'idea secondo la quale è responsabilità anche e soprattutto degli Enti locali, pur nei limiti dei «fini determinati dalla legge» (art. 1, comma 1, l. 241/1990), individuare e selezionare gli interessi pubblici da assumere in capo ai pubblici poteri. E quindi, per differenza, cosa lasciare all'iniziativa dei privati, e come farlo.

È dunque palese la *Vorrangentscheidung* della disposizione, che motiva la presunzione di preferenza per il livello comunale e con-

---

(7) In questo modo ci si esprime in S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 330; lo stesso concetto si ritrova anche in M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1278 ss.

(8) Intitolata appunto «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

cretizza una delle ipotesi che hanno guidato le riforme degli anni '90, e cioè non solo che l'attività amministrativa per la soddisfazione dei bisogni generali vada attribuita a un livello territoriale idoneo al compito, ma anche che se viene svolta in prossimità dei cittadini suoi destinatari<sup>9</sup>, ne discendano una serie di vantaggi indiretti (la più stretta osservazione, una relazione costante e quindi un miglior giudizio sull'assolvimento della funzione pubblica) e diretti (una migliore prestazione).

Questo avvicinamento, questa auspicata interazione collaborativa appare, già da queste prime espressioni normative del principio, di impatto talmente pervasivo che tra la migliore dottrina non mancò chi si spinse ad affermare che il fine ultimo del sistema appena descritto fosse quello di realizzare «non solo la maggior prossimità o vicinanza dell'amministrazione ai cittadini, ma anche, ove possibile, l'immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa»<sup>10</sup>. Per parte sua, anche chi si mostrava critico della disposizione<sup>11</sup>, paventando la tendenza ad affrancare lo Stato – e quindi la finanza pubblica – dai crescenti costi del sistema amministrativo, di fatto non poté negare la rilevanza della novità qui affermata, con la quale si venivano a rinnegare anni di dominio di una con-

---

(9) Cfr. in proposito anche la ricostruzione della Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per la Lombardia, sentenza 30 giugno 2005, n. 467.

(10) G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 5, 1997, p. 752.

(11) Così C. PODDA, *Sussidiarietà, servizi pubblici e nuovo welfare*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, p. 361 ss., il quale afferma che «questa ipotesi di sussidiarietà orizzontale si risolve, nella buona sostanza, in un processo generalizzato di esternalizzazione, determinato dalla necessità di abbassare i costi».

cezione diversa, antagonista e Stato-centrica<sup>12</sup>, secondo la formula del pan-pubblicismo<sup>13</sup> più tradizionale.

In queste espressioni, però, si sottolinea una verità che ci pare difficile negare, e cioè che la soluzione partecipativa e sussidiaria abbia, tra le altre, anche la (mai esplicita, ma) innegabile finalità di conservare (e in qualche raro caso anche di innalzare) il livello di benessere dei cittadini, in tempi caratterizzati dalla crescita e dalla differenziazione dei bisogni, che vengono a manifestarsi proprio mentre sembra inevitabile la riduzione costante delle risorse a disposizione delle amministrazioni. Ne discende una lettura anche “egoistica” dei modelli collaborativi che si attivano in tante città, alimentati da un giusto interesse dei cittadini alla cura dei luoghi in cui lavorano, studiano, vivono e, del pari, da una altrettanto legittima aspirazione alla conservazione del livello di benessere – sociale, ma non solo – che l’assetto pan-pubblicistico assicurava in un evidente *trade-off* tra certezza e flessibilità.

## 2. Cittadinanza locale, tra garanzie e differenziazione

Se dunque sono le città a costituire il luogo naturale di riviviscenza o quantomeno di ridefinizione dei diritti, si deve essere certi del fatto che la via dell’apertura e del confronto, della collaborazione e della co-azione, non costituisca l’occasione per una negazione dei diritti, o anche soltanto per una loro (ri)negoiazione. E ciò, in un’inedita dinamica che

---

(12) Cfr. a proposito dell’evoluzione storica del decentramento in Italia gli scritti di M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, p. 17; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, p. 594; L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell’Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990. Restano tra gli scritti fondamentali della dottrina italiana in materia quelli di M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1958, p. 155; G. PASTORI, *Gli enti comunitari*, in Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica (a cura di), *Archivio dell’istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 547; M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 451; S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 331; B. DENTE, *Il governo locale in Italia*, in R. MAYNTZ, L.J. SHARPE, B. DENTE (a cura di), *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 201; Id., *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed Enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(13) Si veda in questo senso V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XII (aggiornamento), Roma, 2004.

distingue e a volte può contrapporre cittadini passivi e cittadini attivi, singoli o associati anche se in forme qualificate (a volte solo nominativamente) per l'assenza di lucro.

Su questo profilo, il primo passo da compiere per un'attivazione efficace e appropriata della collaborazione dovrebbe consistere non solo e non tanto nella predeterminazione di criteri<sup>14</sup>, quanto nell'enunciazione di vere e proprie soglie di garanzia, riconosciute e tutelabili nei confronti di chiunque.

Si tratta quindi, a ben vedere, di considerare un'oggettivazione di tali soglie, scollegata dalla natura dei soggetti che si prendono cura della città e di chi le popola attraverso la soddisfazione diretta o indiretta dei loro bisogni, e quindi dell'elaborazione di veri e propri "diritti di cittadinanza locale"<sup>15</sup>.

Di questa categoria si è andato discutendo a lungo.

Di certo si sa che l'insieme di questi diritti è variabile, giustamente indefinito, visto che il panorama presenta una differenziazione positiva se è vero che «in Europa, nessuno crede più nell'uniformismo, nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini». E che piuttosto si debba ragionare dell'adeguamento de «le istituzioni, le politiche, le azioni pubbliche alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori»<sup>16</sup>.

Emerge così, chiarissimo, il ruolo "costituente" la cittadinanza che le città devono avere, se e dove siano capaci di costruire, attraverso la strumentazione normativa e la funzione amministrativa a loro disposizione,

---

(14) Echeggia qui ciò che in Francia è stato fatto con la c.d. *loi Rolland* del 1938 (poi confermata nel 1997) ove si identificano l'*égalité*, la *continuité* e la *mutabilité* come criteri su cui basare l'erogazione di servizi pubblici che, in regime di possibile (e anzi crescente) privatizzazione anche sostanziale, non sarebbe garantita in modo appropriato, arrivando a negare le pretese dei cittadini e la soddisfazione dei relativi bisogni.

(15) Parla invece di cittadinanza amministrativa, *ex pluris*, in un saggio molto interessante per i temi che qui si trattano R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2018, p. 839 ss.

(16) Così, pur in riferimento all'autonomia regionale, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574.

un sistema di prestazioni e misure “egalizzanti” nella differenza<sup>17</sup> che, partendo dalle fondamenta costituzionali e dalle prescrizioni della legge, sappia creare comunità civiche solidali.

D'altra parte lo *status* di cittadino viene a essere interpretato come strumento capace di livellare le classi sociali proprio nel momento in cui, proponendo la caratterizzazione dei diritti in civili, politici e sociali, si inizia a far strada una lettura<sup>18</sup> che vede l'affermazione di questi ultimi come reazione e moderazione degli effetti di quel capitalismo che, per sé, trova origine ed esito nella disuguaglianza. Non può infatti sfuggire come, riconoscendo a tutti i consociati, senza distinzione, i diritti sociali essenziali «vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori».

La cittadinanza dunque, come diritto ad avere diritti, trova e deve trovare nei sistemi legali, anche (e forse soprattutto) locali, il luogo di un suo costante adeguamento, capace di modificarne la disciplina e i tratti, le manifestazioni concrete, in parallelo all'evoluzione (nella produzione, nelle tecnologie e anche nella vita di relazione) delle nostre società. D'altra parte la potenzialità di differenziazione e di specificazione che il concetto di cittadinanza locale reca con sé non può essere del tutto compresa se non si ricorda che il termine, anche nel discorso giuridico, è andato perdendo la sua tradizionale connotazione rigida, puntuale, di rappresentazione della relazione tra un soggetto e un determinato ordinamento, e quindi la distinzione tra cittadini e stranieri<sup>19</sup>.

---

(17) Si vedano in questo senso i lavori, tra loro connessi, di I.M. YOUNG, *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, in *Ethics*, Vol. 99, No. 2, 1989, pp. 250-274 e di W. KYMLICKA, *The Politics of Multiculturalism: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995. In generale sul tema si veda anche M. GIANNI, *Cittadinanza differenziata e integrazione multiculturale*, in *Rivista italiana di scienza politica - Italian Political Science Review*, 3, 1997, pp. 495-518.

(18) Il riferimento alla tripartizione in categorie dei diritti e queste considerazioni, così come la citazione che segue sono di T.H. MARSHALL, T. BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, London-Concord, Pluto Press, 1992, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

(19) Va in questo senso, almeno per un periodo della sua vicenda intellettuale, anche H. Kelsen, nei suoi lavori *Teoria generale delle norme*, Torino, Einaudi, 1985; *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 e *Società e natura*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.

Piuttosto, in ragione di una chiara estensione del suo campo semantico, implica oggi la capacità di inclusione di tutti quegli elementi che di fatto compongono «l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»<sup>20</sup>.

In questo senso può sostenersi che il concetto che promana dal termine coglie «aspettative e preoccupazioni profondamente radicate nella cultura politica dei nostri anni», soprattutto in reazione all'inarrestabile migrazione di processi e scelte a livello globale, e, abbandonando la tradizionale identificazione con lo Stato, viene a trovare rinascita e rifondazione proprio nella comunità di appartenenza più vicina all'esistenza quotidiana e autentica degli individui. Diciamo meglio: la globalizzazione forse cerca, ma di certo trova "sopra gli Stati" uno spazio per il libero gioco dei mercati, perfetto perché privo delle garanzie che assicurano le barriere costituzionali<sup>21</sup> generate da sovranità e territorio. Ciò che qui si sostiene è che quelle stesse garanzie cercano oggi di rivivere proprio nelle città, dove molti dei diritti fondamentali conoscono non solo concretizzazione, ma anche nuova declinazione, forme e modi originali, puntuali nella loro adesione agli interessi specifici di quelle comunità. Non è quindi un caso che, come abbiamo rilevato *supra*, sia proprio nelle città che si venga a ridefinire lo spazio pubblico effettivo, grazie a un'azione mirata e innovativa dell'amministrazione, in una dimensione relazionale collaborativa con i destinatari della stessa.

### 3.1. *La collaborazione dialogante: la procedimentalizzazione*

La questione che si pone è quindi quella della traduzione dei diritti dei cittadini, dei residenti o anche dei *city users*, nella pratica quotidiana e condivisa delle città, in prestazioni, servizi, "possibilità".

---

(20) P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, Roma-Bari, 1999, p. VII dell'Introduzione.

(21) COSÌ R. BIN, *Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Trento06.htm>, p. 1 ss. In senso analogo si vedano anche D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 11 ss., con richiamo a L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Il tema è relevantissimo. E se in queste pagine non si possono ripetere le diverse posizioni che hanno connotato il lungo dibattito<sup>22</sup> sulle forme in positivo ed eventualmente in negativo, per azione o astensione dei poteri pubblici, con cui si dà corpo ai diritti di libertà e a quelli sociali, basti ricordare come la parabola “dai diritti ai servizi” è ben chiara al nostro sistema costituzionale. L’art. 117, comma 2, lett. *m*) considera infatti «i diritti civili e sociali» sotto il profilo, tangibile, della soglia minima, essenziale<sup>23</sup> da assicurare nell’erogazione delle prestazioni ad essi connesse. E ciò, in un riparto di competenze (*ex art. 118 Cost.*) che riserva allo Stato la determinazione degli *standard*, ma lascia in particolare proprio alle Regioni e alle comunità locali la loro attuazione, anche in forme innovative che pur devono garantirne il rispetto «su tutto il territorio nazionale».

Le città, per parte loro, in ragione degli strumenti e delle risorse a loro disposizione, mettono in campo atti normativi di natura regolamentare e forme di “garanzia solo amministrativa” che, inevitabilmente, fanno precipitare quest’intera dinamica in una procedimentalizzazione delle decisioni e delle scelte.

In questo passaggio risiede un elemento determinante delle nostre considerazioni, che non possono non ricordare come il procedimento, dopo la l. 241/90, si sia trasformato nell’arena di confronto tra l’interesse pubblico e i diversi interessi privati. In ragione di ciò, è qui che si apre

---

(22) Si deve menzionare, prima di ogni altro N. BOBBIO, che ne *Letà dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 13, rileva la distinzione tra libertà negative e positive, in una separazione rigida che attiene la necessaria astensione dei pubblici poteri o la loro attivazione in ragione della natura del diritto di cui si tratta Sulla stessa linea di pensiero, *ex pluris*, P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, vol 3, a cura di M. CAPPELLETTI, Napoli, Morano, 1968, pp. 183-210; G. CORSO, *Diritti umani, Ragion pratica*, 7, 1996, pp. 59-67; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263-292, e L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 46, 2001, pp. 873-901. Non concordano con questa distinzione S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*, New York-London, Norton, 1999. Si soffermano invece sulla distinzione tra autonomia, poteri e diritti H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 34-51 e H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 148-168, pp. 287-289.

(23) Sul tema si veda C. TUBERTINI, *Pubblica Amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University press, 2008, p. 385.

lo spazio di un intervento diretto dei cittadini interessati. È qui che le «memorie» dei partecipanti entrano nell'istruttoria e, almeno in potenza, aprono la via per un accordo anche sostitutivo del provvedimento unilaterale<sup>24</sup>. È qui che si programmano le forme di erogazione dei servizi pubblici<sup>25</sup>. È qui che, in sostanza, si dà prima forma alla collaborazione. Su questo profilo la dottrina<sup>26</sup> ha da tempo ragionato assumendo come criterio di classificazione proprio «il peso che l'istruttoria in contraddittorio ha sulla decisione», con l'obiettivo di verificare quali siano i possibili rapporti intercorrenti tra procedimento partecipato ed esito, tra metodi e regole del decidere, tra forma e contenuto della decisione.

Tre le ipotesi formulate. Vi sono innanzitutto casi in cui la partecipazione del privato è tesa esclusivamente a migliorare il patrimonio informativo in base al quale i pubblici poteri saranno chiamati a decidere, ponendosi sostanzialmente al servizio di questi. Diversamente si registrano casi in cui la partecipazione del privato, simulando la dinamica dei processi in sede giurisdizionale, è finalizzata alla affermazione e alla difesa dei suoi interessi nei confronti di quelli dei pubblici poteri o di altri privati. Infine, vi sono ipotesi (più rare, e molto vicine alla teorica della democrazia deliberativa) in cui la partecipazione del privato, disponendosi sulla falsariga di ciò che avviene nel procedimento legislativo, ambisce al risultato di una decisione appunto condivisa, il che, però, non fa mutare (almeno non necessariamente) la titolarità dell'atto finale. A parte la notazione che, almeno negli ultimi due casi, si dovrebbe andare a verificare se gli interessi che guidano i privati a partecipare si manifestino in forma oppositiva o pretensiva, vale la pena aggiungere qui che una distinzione può aversi anche in base al «luogo» della partecipazione. Infatti, un'importante ricognizione dell'esistente si ha anche considerando la diversità tra la partecipazione procedimentale e quella

---

(24) Il riferimento è chiaramente agli artt. 10, comma 1, lett. a) («Diritti dei partecipanti al procedimento») e 11 («Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento») della l. 241/90.

(25) Si veda su quest'ultimo profilo G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Vol. II – Parte speciale e Giustizia amministrativa, p. 171 ss.

(26) S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, 1-2, 1970 e ancora *Id.*, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 3-42.



organica<sup>27</sup>, categoria in cui rientrano tutte quelle fattispecie di integrazione stabile che ancora sopravvivono sulla scia delle soluzioni avviate negli anni '70 con la chiamata dei privati interessati in seno agli organi collegiali<sup>28</sup>.

### 3.2. *La collaborazione dialogante: le pratiche partecipative*

Un'analisi solo interna al procedimento non sarebbe sufficiente a rappresentare ciò che di fatto avviene oggi nelle città. Infatti, è facile constatare come le forme di negoziazione sociale in atto spesso travalichino le dinamiche meramente procedurali aprendo a forme che, di luogo in luogo e anche di tempo in tempo, mutano significativamente, ma mostrano, costante, il tratto della tensione verso un'informalità di processo e una provvisorietà di soluzioni che in molti casi si ritengono più produttive e fertili<sup>29</sup>.

Di fatto, questo migrare verso processi poco o per nulla "presidiati" da regole si manifesta specialmente in relazione proprio a quegli ambiti («attività ... diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione») che il primo comma dell'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo espressamente esclude dalla applicazione della legge stessa. Quasi a voler affermare il valore di una relazione tra cittadini e istituzioni "oltre il procedimento" si viene a delineare una sorta di contiguità e di diversità tra formule partecipative normate e non, in un inarrestabile sforzo di contrasto all'insoddisfazione dei cittadini, la ricerca per un rimedio alla loro lontananza, alla loro diserzione<sup>30</sup>.

---

(27) Si veda a questo proposito, *amplius* di quanto non si possa fare in queste pagine, il bel contributo di A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 345 ss.

(28) Si veda, per tutti, M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1980.

(29) Di vero e proprio "diritto pubblico informale" parla F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2018, p. 3.

(30) In questi termini si esprime Z. BAUMAN, *Le società sotto assedio*, Bari-Roma, Laterza, 2018, il quale nel descrivere il paradosso tipico delle società contemporanee che conoscono una con-

Né questa tensione si placa, e continua a far fiorire nuove forme, nuovi tentativi e nuove soluzioni per un dialogo più stretto e senza intermediari tra cittadini e “decisori”, tra comunità e apparato, laddove sembrerebbe non esserci spazio possibile, o dove la diserzione lascia il posto a (un più virtuoso) antagonismo<sup>31</sup>.

In questo senso si può apprezzare la differenza tra gli «istituti della partecipazione» e le «pratiche partecipative»<sup>32</sup>, che, però, non misura affatto una diversa rilevanza giuridica degli stessi<sup>33</sup>, ma piuttosto dice del decrescere della “solidità” delle regole e delle garanzie in campo.

Tra le tante pratiche, per diffusione e rilevanza, vale forse la pena di ricordare il bilancio partecipato che, nella sua forma più consolidata, consiste nell’attribuzione ai cittadini (o a gruppi di cittadini in competizione tra loro su diversi progetti) della capacità di determinare l’utilizzo di una parte del bilancio comunale<sup>34</sup>. Evoluto dall’esperienza non solo simbolica (e progressivamente formalizzata) di Puerto Alegre<sup>35</sup>, il bilancio partecipativo può progressivamente tradursi, nei Comuni, in “bilan-

---

testuale crescita della libertà individuale e dell’impotenza pubblica, evoca appunto la “diserzione dell’agorà”.

(31) A proposito, tra la letteratura essenziale sul tema, si veda F. ZNANIECKI, *Saggio sull’antagonismo sociale* (a cura di G. KACZYNSKI), Armando Editore, 2009.

(32) A questo proposito si veda M. LUCIANI, *Commento all’articolo 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. *Il referendum abrogativo* Zanichelli, Bologna, 2005, p. 40 ss., che utilizza la distinzione con intenti diversi da quelli del presente lavoro.

(33) Si veda a questo proposito la distinzione offerta da F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit., p. 37 ss., che distingue tra il modello della tolleranza, del riconoscimento, della qualificazione giuridica innovativa, dei patti di collaborazione e del riuso di beni in transizione.

(34) Vasta la letteratura – anche non giuridica – sul tema. Tra tanti si vedano G. ALLEGRETTI, *Il Bilancio Partecipativo. Sbilanciare la politica per riequilibrare il territorio*, in AA.VV., *Mappe di movimenti*, Trieste, Asterios, 2002, pp. 75-86; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002; ID., *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche Pubbliche*, 3, 2002, pp. 5-29 e ID., *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(35) Ne scrive ancora G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l’esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, pp. 551-579.

ci orientati”, rivolti a profili specifici che, a loro volta, attivano forme di partecipazione tematica.

Messa in evidenza la differenza tra formalità e informalità, non si può non dar conto del pur generalmente blando tentativo di attrazione delle pratiche di partecipazione nella sfera del “normato”.

Da una parte la giurisprudenza ha senza dubbio contribuito dando progressivo riconoscimento alla legittimazione processuale degli enti esponenziali di interessi diffusi, pur se in base a indici e criteri determinati<sup>36</sup>. Per quanto riguarda la prassi amministrativa, nei Comuni si riscontrano gradi e forme di “cattura” decisamente diversificati. Tutti originano però nella previsione di cui al comma 2 dell’art. 6 del Testo unico degli Enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ove si rubrica come contenuto statutario necessario la definizione dei criteri generali «della partecipazione popolare». L’espressione, amplissima, è testualmente ripresa dal successivo art. 8, il quale, dopo aver imposto ai Comuni di valorizzare le libere forme associative «anche su base di quartiere o di frazione» e di promuovere «organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale», mette assieme (comma 3) modalità di partecipazione molto diverse tra loro: dal referendum a non meglio precisate «forme di consultazione della popolazione», e poi ancora all’esigenza di prevedere «procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi» Il tutto, con un limite oggettivo preciso nelle «materie di esclusiva competenza locale»<sup>37</sup>, e un’ampia estendibilità soggettiva, laddove (comma 5) si prevede che la partecipazione alla vita pubblica delle città sia aperta a tutti i cittadini dell’Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti.

Diversamente a livello regionale l’intenzione regolativa si rileva sostanzialmente in un nucleo di leggi approvate nel corso degli ultimi 15 an-

---

(36) In questo senso sono fondamentali le decisioni del Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 33, e Cons. Stato, Ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24, *ivi*, 1980, III, p. 1.

(37) Sul tema si veda C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, p. 175 ss.

ni<sup>38</sup> che però, pur tentando di dare principi comuni alla partecipazione nel suo farsi, ancora e soprattutto, a livello locale si guardano bene dal disciplinare in dettaglio le esperienze in atto, che piuttosto sostengono finanziariamente. E ciò, a testimonianza del valore attribuito a queste espressioni e dell'attenzione istituzionale diffusa per le loro potenzialità.

Sul fronte positivo si deve rilevare come questa indeterminatezza sia opportuna, se e in quanto generatrice di quella differenziazione, personalizzazione e innovazione che, come si è detto, trova il luogo ideale nelle città. Ciò non ci esime, però, dal rilevare le possibili fragilità di questi meccanismi.

#### 4. *Spunti critici e rimedi parziali*

All'inizio del paragrafo 2 si è accennato appena all'estrema incertezza della rappresentatività dei soggetti che accedono a queste pratiche partecipative e alla necessità di assicurare che la ricchezza e la varietà di apporti discendenti dall'*engagement* civico vengano accolte salvaguardando il rispetto di alcuni principi essenziali, come l'uguaglianza o la trasparenza, e anche di quel dovere di solidarietà sociale che<sup>39</sup> «in assenza di più precise disposizioni normative, ogni cittadino può assolvere ... con qualsiasi atto o fatto capace di soddisfare gli altrui "diritti dell'uomo"».

---

(38) Il riferimento è a l.r. Molise 22 ottobre 2004, n. 24, «Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise»; alla l.r. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione); alle l.r.r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», e 2 agosto 2013, n. 46, «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»; alla l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3» (la precedente disciplina in materia); al decreto del Presidente della Provincia 9 settembre 2016, n. 14-48/Leg., attuativo della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 («Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) della Provincia autonoma di Trento» (B.U.13 settembre 2016, n. 37); alla l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, «Legge sulla partecipazione». Per un commento organico delle disposizioni statutarie regionali in materia si veda A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, pp. 79-106.

(39) ANCORA R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, cit., p. 843, e *ivi* l'ampia bibliografia riportata.

Nessuna questione sull'interazione con i singoli individui, di volta in volta variamente interessati (o controinteressati) all'azione dei poteri pubblici. Il tutto diventa più critico quando si sia davanti a forme associative anche non provvisorie od occasionali. Infatti, se pur ben intenzionate, queste rischiano di «farsi popolo»<sup>40</sup> esse stesse, tradendo la promessa di una più diretta relazione dei cittadini con le istituzioni, di fatto trasformandosi in nuove e poco presidiate rappresentanze, in intermediari privi delle prescrizioni interne (il «metodo democratico») che la Costituzione agli artt. 39 e 49 detta per partiti e sindacati. In altre parole, com'è stato osservato<sup>41</sup>, il rischio è quello che la partecipazione si traduca in scelte che, assecondando le preferenze dei presenti e degli attivi, si dimentichino degli altri, di coloro che non vogliono, non possono o non sanno essere presenti nelle sedi del confronto<sup>42</sup>.

Né può sottovalutarsi il fatto che l'intervento nella fase discendente del modello democratico, nel momento della formazione della volontà delle istituzioni territoriali, possa divenire una vera e propria interferenza di alcuni rispetto a un programma legittimato da tutti (i votanti) in sede elettorale. E, quindi, che le determinazioni raggiunte e le azioni conseguenti si orientino alla soddisfazione di pochi, circoscritti bisogni immediati, dimenticando un orizzonte di più ampio e lungo respiro, in un sostanziale passaggio dalla sovranità politica generale a quella che è stata definita la «sovranità del consumatore»<sup>43</sup>.

Infine, ma non meno importante, è da considerare la possibilità di una diseguaglianza pregiudiziale nella considerazione di coloro che si candidano a offrire il loro sapere e il loro saper fare nelle diverse sedi decisionali ove si rischia di contare in ragione del «peso» sociale o economico di cui si dispone, della rappresentanza (vera o proclamata) che si reca al tavolo del confronto, in una dinamica ben diversa da quella che

---

(40) Così G. BERTI, *Interpretazione del diritto pubblico. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, p. 308 ss., in realtà in merito alle associazioni sindacali.

(41) In questo senso C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, p. 113 (trad. it. C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Il Mulino, Bologna, 2003).

(42) R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, Giuffrè, pp. 95-107.

(43) Ancora C. SUNSTEIN, *Republic.com*, cit.

fonda la costruzione dei meccanismi elettorali sull'uguaglianza formale dei votanti (art. 48 Cost.).

Si evidenziano così alcune delle esigenze di garanzia di cui si è discusso al punto 2. Né sponda si trova nelle leggi statali o regionali ove mancano indicazioni precise, unitarie, che pur i principi generali di trasparenza e non discriminazione solleciterebbero. Abbiamo invece soluzioni sfumate, incerte e diversificate in norme che selezionano i soggetti ammessi alla partecipazione in base a criteri specifici<sup>44</sup>, o in forza della loro forma organizzativa<sup>45</sup> o, ancora, in ragione degli interessi di cui si fanno portatori<sup>46</sup>.

Soccorre in parte il cosiddetto Codice del Terzo settore<sup>47</sup>, ovvero il d.lgs. 117/2017 che presta la propria attenzione a molte forme di aggregazione sociale elencate e distinte in varie tipologie<sup>48</sup> all'art. 4, e poi specifi-

---

(44) Si pensi alla l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, la quale, all'art. 13, assegna il compito della identificazione delle «associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni» ad un decreto ministeriale «sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna»; o ancora al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 il quale, all'art. 137, istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico un elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentativi a livello nazionale a cui possono iscriversi le associazioni che possono vantare una molteplicità di requisiti (l'avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni; l'adozione di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque Regioni o Province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse e altri ancora).

(45) È il caso del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il quale all'art. 14 impone alle Unità sanitarie locali ospedaliere di informare e collaborare con «le organizzazioni rappresentative dei cittadini» e con «le organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti».

(46) Così il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004 che, ai sensi dell'art. 144 dedicato a «Pubblicità e partecipazione», prevede l'ammissione nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici delle «associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi».

(47) Per un commento in generale sui profili qui trattati si vedano L. Bozzi, *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1, 2019, pp. 19-46; R. COSTI, *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, 2018, pp. 11-18; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 6, 2018, p. 2083 ss.

(48) Ai sensi di questa norma sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le

camente disciplinate nelle disposizioni di cui ai Titoli II, IV e V. Trattando delle relazioni di questi soggetti con le amministrazioni pubbliche (Titolo VII), il testo (art. 55) prescrive a queste ultime il coinvolgimento necessario degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle «funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di «interesse generale» elencati all'articolo 5 attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento «poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241 nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Un ritorno, si direbbe inevitabile, all'ambito assicurante del procedimento, pensato e disciplinato specialmente per l'ambito dei servizi di *welfare*, alla persona, in una teoria di norme che, dopo il richiamo a un ampio spettro di principi (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare), dà indicazioni precise per una altrettanto ben determinata sequenza.

In essa, la co-programmazione si pone come momento iniziale, di partecipazione quasi "istruttoria", in quanto finalizzata «all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili». *Diversamente* la co-progettazione muove verso l'operatività, essendo mirata alla «definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti», alla luce degli strumenti di programmazione appena menzionati.

Ma è sull'accreditamento, mirato a dar vita a forme di vero e proprio partenariato tra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore, che tro-

---

associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

viamo la più puntuale espressione delle garanzie che andavamo cercando, visto che la norma (art. 55, comma 4) prevede che a esso si giunga nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento «previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

### *5. La collaborazione sussidiante*

Il quadro che si è andato rappresentando non sarebbe però completo se non si prestasse attenzione specifica anche a un altro possibile esito della relazione diretta tra amministrazioni locali e cittadini. Ci si riferisce qui alle complesse dinamiche di piena sussidiarietà, ove non solo le istituzioni della città si aprono e ascoltano quanto viene dalla comunità dei suoi abitanti ma, mettendo in discussione l'alternativa Stato/mercato, ipotizzano uno spazio ulteriore, terzo, di impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi per la collettività.

In questa ipotesi, che pur condivide molte delle osservazioni svolte fin qui, si profila una sfida ancora più alta. Infatti il modello sussidiario<sup>49</sup>, per avere senso e consistenza, immagina una relazione di natura non antagonista tra istituzioni e forze attive nella società, e quindi da una parte un'amministrazione non solo dialogante, ma anche semplificata, aperta e flessibile nell'assunzione in proprio di determinate attività e, dall'altra, individui, singoli o associati, intenzionati a perseguire la massima estensione della loro «cittadinanza» offrendo le proprie risorse (fisiche, intellettuali, professionali, di tempo), liberamente e senza finalità di lucro, per assicurare la soddisfazione di interessi generali.

A questo riguardo, è bene far chiarezza da subito sull'estensione possibile di queste manifestazioni. Infatti, si ritiene, l'esercizio delle attività sussidiarie, di questa collaborazione, deve svolgersi affiancando l'azione propria delle istituzioni locali, e non porsi come sua sostituzione necessaria. La sussidiarietà vera, in altre parole, non ha affatto come obiettivo ultimo l'inevitabile riduzione della sfera pubblica, e solo eventual-

---

(49) Si consenta il riferimento a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2013.



mente reca a un ripensamento dell'estensione di questa in ragione di ciò che i cittadini sanno e possono fare meglio. Piuttosto, essa rappresenta l'occasione per un ampliamento, la personalizzazione e la diffusione delle prestazioni a favore della comunità.

Si profila così quanto oramai affermato anche ai più alti gradi dalla giurisprudenza, laddove si rileva che la sussidiarietà orizzontale postula «iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti, nelle quali l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire, ed alle quali può in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento ... esprimendosi in forme diverse dall'esercizio di una attività economica organizzata». E, quindi, «essa non ha nulla in comune con la prestazione di servizi d'interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici»<sup>50</sup>.

Rileva a tal fine distinguere l'interesse generale, che ricomprende tutto ciò che è rilevante per una certa comunità, e l'interesse pubblico, sottinteso del primo che identifica solo quella parte di interessi generali che siano stati assunti in titolarità dell'amministrazione<sup>51</sup>. Si mette così in evidenza come gli apparati politici abbiano la funzione primaria «di individuare quali tipi di interessi non possano essere soddisfatti privatamente dalle persone e richiedano quindi un intervento pubblico; in secondo luogo di stabilire quali tipi di interessi siano da preferire quando delle scelte sono necessarie»<sup>52</sup>.

---

(50) Sent. Cass. Civile, Sez. 1, sent.15595 del 9 luglio 2014.

(51) Si veda ancora D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 219 ss.

(52) Così D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 21, che appunto rubrica gli interessi prescelti e assunti in titolarità dalle amministrazioni pubbliche come «*interessi pubblici*». In senso adesivo a quanto qui abbiamo sostenuto anche G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 178 ss., che definisce l'interesse generale come quello che «riguarda l'individuo come membro del pubblico [...] condizione indispensabile perché una misura possa essere considerata di interesse generale è che essa tratti allo stesso modo tutti quelli che ne sono toccati». L'interesse gene-

Gli interventi di cui trattiamo sono dunque di regola complementari e solo eccezionalmente sostitutivi, generati in ragione del dovere di solidarietà sociale non solo quando la soddisfazione del bisogno appaia carente, insufficiente, parziale, incompleta, ma anche quando sia possibile arricchire, rinforzare o semplicemente migliorare il benessere individuale e collettivo con un'azione plurale e concertata di più attori, appartenenti a contesti differenti e sottoposti a regimi di regolazione diversi, ma accomunati dal perseguimento corale del medesimo interesse generale.

Per questa ragione, diversamente da quanto avviene nelle pratiche partecipative che pur possono esserne premessa, nel paradigma sussidiario tra cittadini e amministrazione, pur nella differenza di posizioni, c'è una convergenza di apporti e intenti concreti che, è bene sottolineare, non deve tradursi mai in omologazione o integrazione alla «ragione pubblica»<sup>53</sup>.

Ora anche in questo caso il tema che si propone alla nostra attenzione è quello della regolazione – e quindi delle garanzie – che si pongono a presidio dei fenomeni appena descritti. Per molto tempo, infatti, la poca chiarezza semantica ed esegetica sul principio, e, del pari, la rilevanza della sfida che esso pone, hanno di fatto relegato queste ipotesi a realizzazioni incerte e marginali.

Una prima novità di rilievo su questo fronte è rappresentata dall'adozione, da parte di oltre 200 amministrazioni comunali<sup>54</sup>, di regolamenti «per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani» che, pur con differenze e adattamenti, intendono tutti legittimare e disciplinare l'attivazione sussidiaria dei cittadini. Con una sequenza pressoché inedita di fonti, che dall'art. 118, comma 4 della Costituzione

---

rale è dunque l'interesse soltanto «istituzionalmente codificato in una norma o in una politica o in una misura che sono in vigore», mentre l'interesse pubblico è l'interesse «che viene reso pubblico dai pubblici poteri».

(53) Si veda a proposito la concezione di J. Rawls, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *University of Chicago Law Review*, 64, 1997, pp. 765-807 (trad. it. in appendice a *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, Torino 2001, pp. 175-239).

(54) Questo è il conto (che in realtà comprende anche la Città metropolitana di Milano e alcune Unioni di Comuni) fatto da Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, che ha elaborato il prototipo adottato per la prima volta a Bologna con delibera del Consiglio comunale n. 172 del 2014.

precipita direttamente sulla riserva regolamentare (*ex art. 117, comma 6 Cost.*) dei Comuni, l'attenzione si incentra (giustamente) non sulla qualificazione degli interessi, ma sull'elemento materiale dei «beni comuni urbani»<sup>55</sup> ovvero sia «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ... per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva»<sup>56</sup>.

Né questo è tutto. A partire dal regolamento infatti in ogni città si ha, come concretizzazione di questo, la stipula di «patti di collaborazione» (di cui trattano anche altri saggi di questo fascicolo), veri e propri atti di natura negoziale con cui i privati proponenti e le amministrazioni locali individuano assieme i beni meritevoli di interventi di cura, quelli adatti a una gestione condivisa e ancora quelli oggetto di possibile rigenerazione, concordando poi sia le azioni specifiche che i sussidiari dovranno effettuare nell'intento di garantire una loro miglior fruizione, sia le forme di sostegno che le istituzioni dovranno garantire per sostenere l'attività dei cittadini e assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati<sup>57</sup>.

Pur nell'incertezza di una loro qualificazione giuridica puntuale come atti amministrativi non autoritativi o come accordi *ex art. 11, l. 241/90*<sup>58</sup>, e quindi nella indeterminatezza degli eventuali poteri di tutela e autotu-

---

(55) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 287 ss.

(56) Così il regolamento di Bologna citato in nota 54, e molti altri a seguire.

(57) Si veda in proposito G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>. Sul tema si veda anche, in senso più critico, G. CALDERONI, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente) con una seconda (e più esterna) cornice giuridica. Appunti e spunti, a partire soprattutto dal Regolamento comunale bolognese del 2014 e da qualche caso applicativo*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 35 ss.

(58) Si veda in proposito P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

tela in capo all'amministrazione e della giurisdizione competente in caso di contenzioso, non v'è dubbio che i patti appartengano alla medesima categoria generale dell'altro strumento che, ancor più di recente, l'ordinamento ha messo a punto.

Il riferimento è alle convenzioni, di cui l'art. 56 del Codice del Terzo settore delinea una fattispecie particolare, *ad hoc*. Si prevede infatti la possibilità che le amministrazioni pubbliche sottoscrivano con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale<sup>59</sup> convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale «se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato», prevedendo a favore dei privati esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

La scelta delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è, inoltre, effettuata mediante procedure comparative riservate a quelle tra di esse che, oltre ai requisiti di moralità professionale, dimostrino «adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale». Inoltre, le convenzioni devono garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché «il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge».

## 6. Conclusioni

È appena il caso di annotare, in conclusione, come in tutti i casi visti l'attenzione del regolatore sia tutta incentrata su condizioni di ammissibilità e forme, sui criteri di ammissione a queste dinamiche e sul modo in cui queste ultime vanno a dispiegarsi, proprio come si era avvertito al paragrafo 2.

Questo approccio, pur lodevole per la sua concretezza e per la capacità di mettere in moto fenomeni comunque positivi e fertili, non può, però, considerarsi l'approdo definitivo, la risposta ultima alle evoluzioni so-

---

(59) Se iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore di cui al Titolo VI, artt. 45 ss. del d.lgs. stesso.

ciali in corso. Sullo sfondo restano, infatti, ancora da costruire gli standard e le garanzie che spettano agli individui semplicemente in quanto abitanti o utilizzatori degli spazi urbani.

Tra rischi, bisogni e potenzialità, le città si trovano oggi nella condizione di poter compiere questo passo ulteriore, agendo in primo luogo sul profilo delle loro disparità interne tra i tanti possibili “centri” e le periferie di ogni tipo, che si combattono con la diffusione omogenea di prestazioni e di infrastrutture, con la creazione di reti materiali e immateriali<sup>60</sup>, con la costruzione di prerogative individuali e collettive che l'amministrazione si impegna a conservare e a ritenere “inderogabili”.

In una dinamica che sembra opposta a quella immaginata fin quasi alla fine del secolo scorso<sup>61</sup>, sono infatti le città i luoghi dove si compone lo spazio pubblico e si misurano la sua qualità e la sua capacità “democratizzante”, ove non solo si predica, ma si prova con mano la consistenza della cittadinanza nella effettività dei diritti che reca. In questo senso, e non solo virtualmente, l'intera parabola deve concludersi con la piena riaffermazione della centralità del *cittadino* che, come si è intuito felicemente<sup>62</sup>, deve essere considerato come il prodotto ultimo del contratto sociale anche, e forse soprattutto, nella sostanziale dequotazione dello Stato nazionale.

---

(60) Sul punto si vedano le essenziali considerazioni di S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, 2008, p. 411 ss.

(61) Si ricordano le parole di S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, I, 1894, ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 21, ove l'amministrazione comunale è descritta quale «amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subiettivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche proprio».

(62) J. HABERMAS, *Morale, diritto e politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 2001. Per una critica di queste posizioni cfr. P. MARKELL, *Making affect safe for democracy? On «Constitutional Patriotism»*, in *Political Theory*, 28, 1, 2000, pp. 38-63.



## Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte

*Claudia Tubertini*

*Il saggio svolge alcune riflessioni sulle pratiche di amministrazione condivisa in una prospettiva di sussidiarietà non solo orizzontale, bensì anche verticale, partendo dal presupposto che la sua diffusione necessiti dell'azione congiunta dei diversi livelli di governo, secondo un approccio che parte dal principio di leale collaborazione ma che deve puntare anche a forme innovative di decisione integrata. È un approccio che nel nostro ordinamento sconta i limiti derivanti dalla stessa incertezza sul rispettivo ruolo assegnato alle amministrazioni territoriali, ma che può dare buoni frutti in funzione di un ulteriore ampliamento e di generalizzazione del modello della collaborazione civica, strumento essenziale di coesione sociale.*

### **1. Introduzione: l'amministrazione condivisa come espressione della centralità delle comunità locali e delle amministrazioni comunali nell'assetto ordinamentale italiano**

Le pratiche di collaborazione civica o di amministrazione condivisa – intese come l'insieme delle attività basate sulla partecipazione e sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e lo sviluppo dei cd. beni comuni urbani – rappresentano senz'altro, nell'ampio ed articolato fenomeno della *sharing economy*, uno degli aspetti più interessanti nella prospettiva del diritto pubblico, da sempre attento all'individuazione di modelli organizzativi nuovi e più adeguati al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Si tratta, come è noto, di modelli che non sostituiscono, bensì affiancano il tradizionale approccio alla cura degli interessi pubblici fondato sull'intervento diretto dei pubblici poteri. Che questi modelli si pongano in rapporto di specie con la *sharing economy* – intesa qui nella sua più ampia ed omnicomprensiva accezione

di nuovo modello economico che integra la *condivisione* e la *collaborazione* in tutti gli aspetti della vita sociale ed economica – è ormai evidente<sup>1</sup>; tanto che si è anche proposto di utilizzare due distinte accezioni, quella di *sharing cities* e quella di *co-cities*.

Con la prima accezione, si fa riferimento al più generale impegno delle amministrazioni locali nel sostenere e facilitare professionisti e organizzazioni con esperienza nel campo della *sharing economy* al fine di promuovere pratiche innovative nel tessuto economico urbano, mentre la seconda individua le città che si pongono più specificamente l'obiettivo di «favorire la transizione verso un ecosistema collaborativo urbano/metropolitano in cui la cura e la rigenerazione delle città, i bisogni delle persone e le prospettive dell'economia locale vengano affrontati, soddisfatti o coltivati facendo leva su strategie centrate sull'intelligenza civica e la collaborazione tra pubblico, privato e comunità/collettività»<sup>2</sup>. In effetti, se si condivide che le due finalità principali dell'amministrazione condivisa siano quella di aiutare l'amministrazione a superare la crisi economica, evitando la privatizzazione di beni pubblici considerati essenziali per la comunità e garantendone l'uso collettivo<sup>3</sup>, e quella di incrementare la partecipazione positiva, può dirsi che l'elemento ulteriore e distintivo della pratiche collaborative sia proprio quello dell'attivazione dei cittadini<sup>4</sup>: ad essi si chiede di convertirsi in individui attivi che, integrando le proprie risorse con quelle a disposizione dell'ammi-

---

(1) Si veda, da ultimo, il report *An overview of public policies of the sharing economies by cities*, luglio 2019, redatto dalla *Sharing Cities Action task force* istituita ad esito del terzo summit delle *Sharing Cities* svoltosi a Barcellona nel novembre del 2018. In tale *summit*, che ha visto la partecipazione di più di cinquanta città di tutto il mondo, è stata siglata una *Declaration of principles and commitments for the sharing economy* (<http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>) tra i cui obiettivi figura anche «[t]o preserve the Right to the City and Urban Commons, strengthen communities, to protect General Interest, public space, and basic human rights».

(2) C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in M. BASSOLI, E. POLIZZI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, 2016, p. 44.

(3) Secondo l'approccio di M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, p. 33 ss.

(4) Sul tema risultano ancora essenziali cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001; G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. BIXIO, G. CRIFÒ (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, 2010.



nistrazione, abbandonano il tradizionale ruolo passivo di meri fruitori per assumersi la diretta responsabilità nella soluzione di problemi di interesse generale<sup>5</sup>. L'amministrazione condivisa diviene in tal modo uno strumento di democrazia di prossimità<sup>6</sup> essenziale per l'incremento della coesione sociale tra individui e gruppi, capace di proiettare i suoi benefici effetti ben al di là del momento emergenziale della crisi economica, divenendo pratica da sviluppare e sostenere in funzione della stessa promozione e sviluppo della comunità locale proprio in quelle aree – le città – dove maggiore è la conflittualità tra categorie sociali differenti, e dove sono più evidenti le problematiche di convivenza e le tematiche a sfondo ambientale<sup>7</sup>.

Che questo sia il primario obiettivo del Comune è acquisizione ormai radicata del nostro ordinamento amministrativo, come dimostra la tradizionale definizione dello stesso quale ente a fini generali, «che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, comma 2, TUEL), prima e a prescindere dalla preferenza accordata dalla Costituzione al Comune quale primo livello di amministrazione (art. 114) e destinatario principale delle funzioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà inteso anzitutto come prossimità (art. 118)<sup>8</sup>. Proprio l'esistenza di questa clausola di competenza generale del Comune<sup>9</sup> ha sempre costituito la base della sua capacità sia di intercettare nuovi bisogni, sia di sperimentare nuovi modelli e stru-

---

(5) G. ARENA, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org); ID., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, p. 239 ss.

(6) COSÌ M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017, p. 4.

(7) Sulla collaborazione civica come fattore di giustizia sociale cfr. G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

(8) Secondo la prospettiva di G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, 4, secondo il quale la riforma del Titolo V avrebbe segnato l'avvento di un modello di amministrazione innovativo caratterizzato dall'elemento della prossimità ai cittadini a prescindere dal livello dell'interesse, secondo una prospettiva che riunifica in una comune struttura ontologica la tradizionale partizione della sussidiarietà in una dimensione verticale ed in una orizzontale.

(9) Come rileva L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, p. 194.

menti giuridici, anticipando soluzioni poi recepite dal legislatore. Di qui deriva il binomio ormai indissolubile tra amministrazione condivisa e città, come la riconduzione delle pratiche di amministrazione condivisa all'interno del nuovo "diritto delle città"<sup>10</sup>, inteso come l'insieme delle esperienze, delle azioni e degli strumenti che le istituzioni locali sono in grado di generare insieme a cittadini e soggetti del Terzo settore (di qui, appunto, l'uso del termine "città", comprensivo degli uni e degli altri), per produrre innovazione anche attraverso la creazione di valore sociale aggiuntivo<sup>11</sup>.

L'affermazione di questo nuovo diritto delle città passa anzitutto attraverso la valorizzazione dell'autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. 117, comma 6 della Costituzione, considerata in grado di estendersi a tutti i profili concernenti l'organizzazione e lo svolgimento, in senso ampio, sia delle funzioni loro attribuite dalla legge, sia delle complessive attività di cui essi assumano liberamente la titolarità e la responsabilità nei confronti dei propri amministrati. In tal senso, l'esercizio della potestà regolamentare è stato ritenuto lo strumento principale attraverso il quale i Comuni possono farsi interpreti diretti della Costituzione senza la necessità del filtro della legislazione, facendosi portavoce degli interessi della propria comunità<sup>12</sup>. È questa, del resto, la lettura che è stata data ai regolamenti comunali per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, apparsi per la prima volta nel panorama normativo nel 2014, ad opera del Comune di Bologna<sup>13</sup>, a cui ha fatto seguito l'adozione di analoghe disposizioni da parte di quasi duecento amministrazioni locali<sup>14</sup>.

---

(10) Secondo la definizione utilizzata nell'ormai noto studio pubblicato da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.

(11) M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, pp. 361-362.

(12) Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 285.

(13) Deliberazione del Consiglio comunale n. 172 del 2014.

(14) Un report accurato della diffusione di tali regolamenti nei comuni d'Italia è rinvenibile sul portale di Labsus, alla voce <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condi-visa-dei-beni-comuni/>.

È ormai comune opinione in dottrina che tali regolamenti, oltre a trarre legittimazione dalla riserva regolamentare assegnata dall'articolo 117, comma 6 della Costituzione agli Enti locali, costituiscano diretta attuazione dell'articolo 118, comma 4 della Carta costituzionale, ossia del principio di sussidiarietà orizzontale, giacché i regolamenti in esame rispondono al fine di offrire un'idonea veste giuridica alle manifestazioni sociali funzionali al perseguimento di interessi generali, così da ricavare uno spazio di conciliazione tra la legalità (che orienta l'azione amministrativa) e l'autonomia privata<sup>15</sup>, valorizzando per l'appunto ciò che costituisce l'essenza della sussidiarietà orizzontale, ovvero il ruolo attivo, appunto sussidiario, del cittadino nel perseguimento dell'interesse generale<sup>16</sup>. Ciò si evidenzia con chiarezza a partire dalla nozione stessa di beni comuni urbani offerta dal regolamento del Comune di Bologna e replicata pressoché alla lettera in tutti gli altri regolamenti locali: essi, infatti, sono definiti come «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva»<sup>17</sup>.

Lo strumento con il quale le amministrazioni locali intercettano le potenzialità dei cittadini, singoli e associati, per farle dapprima emergere e quindi convergere nella realizzazione di interventi di cura dei beni comuni che migliorino la vita dell'intera collettività, è il patto di collaborazione, che rappresenta il cardine stesso su cui si strutturano i regolamenti sui beni comuni, sancendo in termini giuridici l'alleanza tra i cit-

---

(15) Così F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., 287.

(16) Così D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensioni, garanzia*, Bologna, 2013, p. 48.

(17) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., p. 288. Analogamente si veda P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, II, p. 621, e ID., *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, p. 55 ss.

tadini e l'amministrazione declinata nelle forme della collaborazione civica. I patti rappresentano, infatti, un atto negoziale con cui determinati soggetti privati (inquadriati come proponenti) e le amministrazioni interessate individuano congiuntamente i beni meritevoli di un intervento di cura, di gestione condivisa e di rigenerazione, concordando l'attuazione da parte dei primi di specifiche azioni, tese a garantire una miglior fruizione di tali beni, nonché l'impiego da parte delle seconde di apposite forme di sostegno che, in varia misura, possano agevolare le attività dei cittadini e assicurarne il conseguimento degli obiettivi prefissati. L'iniziativa, a seconda dei casi, può spettare ai cittadini stessi oppure scaturire da una sollecitazione dell'amministrazione; al contempo, gli interventi pattuiti possono essere più o meno complessi, con la conseguente adozione di differenti schemi pattizi che siano basati su standard predefiniti ovvero che lascino più margini a una negoziazione creativa. Il procedimento caratterizzante l'amministrazione condivisa si articola pertanto in tre passaggi salienti, dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione, al regolamento comunale, e infine ai patti di collaborazione, partendo dal massimo di generalità e di astrattezza fino a pervenire al massimo di specificità e di concretezza. Ogni snodo è indispensabile e ciascuno rinvia necessariamente agli altri, generando così una circolarità di relazioni che a sua volta è uno degli aspetti essenziali della sussidiarietà<sup>18</sup>.

Alcune caratteristiche del regolamento di Bologna (in particolare, la flessibilità nell'applicazione degli strumenti disciplinati, l'individuazione di possibili destinatari ulteriori rispetto a singoli cittadini ed ai gruppi informali, nonché la predisposizione di forme tangibili di sostegno all'azione dei soggetti proponenti) sono senz'altro alla base del successo del modello, replicato da un numero sempre crescente di Comuni, che a volte ne hanno riprodotto pedissequamente il contenuto testuale, altre volte hanno apportato modifiche, che, nella maggior parte dei casi, non ne intaccano la portata sostanziale. Le variazioni più ricorrenti

---

(18) Così G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>.

attengono all'esatto inquadramento dei patti di collaborazione (se come accordi di diritto pubblico o senza alcuna specificazione<sup>19</sup>), alla procedura da seguire per raggiungere l'accordo tra le parti (con una competenza esclusiva in capo agli uffici tecnici di settore oppure con un margine di decisione rimesso agli organi politici), all'ampia gamma degli interventi da realizzarsi (dove alla cura, occasionale o continuata, e alla rigenerazione può associarsi la gestione condivisa), alla tipologia del sostegno che l'amministrazione può garantire (con la previsione o meno di un sostegno diretto in danaro, o forme di assicurazione per i volontari coinvolti, e così via).

Diverse sono altresì le caratteristiche di contesto dei Comuni interessati, giacché l'adozione dei regolamenti per i beni comuni ha finito per riguardare non solo capoluoghi di Città metropolitane o di Provincia, ma anche (ed anzi, è il caso numericamente più rilevante) Comuni di medie e di piccole dimensioni, con densità abitative e conformazione territoriale assai differenziata.

## ***2. I limiti attuali del modello e l'opportunità di un coinvolgimento degli altri livelli di governo, alla luce dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione***

Se dalla previsione regolamentare si passa alla concreta verifica circa lo stato di attuazione<sup>20</sup> dei patti di collaborazione, si può rilevare come sia già stato stipulato un numero di patti ben superiore alle mille unità, tenendo in considerazione anche la scarsa divulgazione di tali documenti sui siti Internet dei Comuni minori. Il dato, tuttavia, va analizzato tenuto conto della distribuzione per aree geografiche degli stessi, da

---

(19) Sulla natura giuridica dei patti di collaborazione come accordi di diritto pubblico, contratti atipici ovvero provvedimenti attributivi di vantaggi economici cfr. P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, *ivi*, 2, 2016 e, più di recente, E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, *ivi*, 3, 2018.

(20) I dati sono stati ottenuti incrociando i dati riportati dal rapporto Labsus sui patti attivi nel primo semestre del 2017 (oltre le quattrocento unità) con le stime deducibili, nel mese di maggio 2019, dai portali dei principali Comuni che hanno approvato il regolamento sulla collaborazione civica. Si ringrazia il Dott. Francesco Massarenti per la raccolta dei dati.

cui emerge una netta preponderanza del Centro Italia, che vanta un terzo dell'attività di collaborazione civica complessiva, in particolare nella Regione Toscana (dove d'altra parte la tradizione dell'impegno civico è ben risalente<sup>21</sup>); seguono nell'ordine le aree del Nord Ovest e del Nord Est, che riguardano ciascuna un quinto dei patti stipulati, mentre è più limitata l'attività svolta nel Sud Italia (non superando il sedici per cento sul totale) e assai residuale quella relativa alle Regioni insulari (attorno al dieci per cento).

Se si passa, poi, ai dati relativi ai singoli Comuni, a risaltare è la concentrazione dei patti nei Comuni di Bologna e Trento, che da soli coprono il cinquanta per cento dei campioni rilevati. Con riferimento invece alla diffusione dei patti in rapporto al numero di abitanti, emerge una chiara preponderanza del ricorso a tale strumento nei Comuni con oltre ventimila abitanti (sessantaquattro per cento degli enti interessati). Significativo è, infine, l'ambito di intervento, dove prevalgono nettamente le azioni inerenti all'ambiente e al verde urbano (al trentotto per cento dei patti stipulati) assieme all'arredo urbano (al venticinque per cento); mentre assai minore l'utilizzo dei patti per attività con risvolto culturale (al dieci per cento) e, soprattutto, per gli interventi di inclusione sociale (all'otto per cento), le attività scolastiche (al cinque per cento) e sportive (al tre per cento).

I dati sopra riportati riguardano i regolamenti che si rifanno, almeno negli aspetti salienti, al modello elaborato per il Comune di Bologna; sono dunque esclusi dal novero numerosi altri regolamenti che, in diversa misura, afferiscono comunque a dinamiche di sussidiarietà tra i cittadini e l'amministrazione: basti pensare ad alcune forme innovative di decentramento sperimentate in alcuni Comuni<sup>22</sup>, oppure al più consolidato strumento del bilancio partecipativo<sup>23</sup>, trattandosi in entrambi i ca-

---

(21) Come già rilevava R. D. PUTNAM, *Tradizione civica delle regioni italiane* (a cura di R. LEONARDI e R.Y. NANETTI), Roma, 1993.

(22) Un esempio in tal senso è rappresentato da Piacenza, attraverso le consulte comunali (definite come incubatori di cittadinanza attiva e articolate per aree tematiche). Si veda al riguardo F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2014, p. 287.

(23) Oltre alle esperienze dei centri maggiori, come Bologna e Milano, risultano attualmente in tutto una cinquantina di amministrazioni locali – soprattutto nel Centro Italia, e nella quasi totalità Comuni – che hanno aderito a tale pratica.

si di istituti che instaurano meccanismi di collaborazione con le energie civiche del territorio, attraverso processi di co-decisione. Il bilancio partecipativo, in particolare, si caratterizza per la sua particolare attitudine allo sviluppo e al finanziamento di progetti proposti dalla stessa cittadinanza, dove la collaborazione tra amministrazione e cittadini non si sviluppa solo nella fase dell'elaborazione dei progetti<sup>24</sup>, ma anche nella messa in campo di risorse. Pur nella varietà delle previsioni regolamentari, infatti, e soprattutto nella maggiore o minore intensità dello sforzo economico e organizzativo posto in essere dalle amministrazioni, vi è sempre un procedimento che parte dalla comunicazione circa l'iniziativa messa in atto dall'amministrazione ai cittadini, a cui fa seguito il momento dell'ascolto delle proposte da parte degli stessi; a seguire, la co-progettazione, che prevede il dialogo e la negoziazione tra i cittadini e gli esperti tecnici dell'ente, con il fine di verificare l'effettiva fattibilità delle proposte, la selezione dei progetti da sottoporre al voto, e la realizzazione dei progetti maggiormente votati.

La lettura di questi dati (anche integrati con le esperienze ora citate) mostra come la progressiva diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa non sia ancora giunta ad uno stadio tale da superare un dato di fondo: la produzione del quadro giuridico idoneo al suo sviluppo, da parte delle amministrazioni locali, è tuttora un fenomeno frastagliato e disomogeneo, rimesso all'autonoma iniziativa dei singoli Comuni, senza dunque riguardare il territorio nazionale nel suo complesso e senza una dinamica di coordinamento fra le diverse realtà, da cui scaturisce uno spiccato particolarismo nelle soluzioni di volta in volta prospettate (ad esempio, sulle forme di sostegno o sugli schemi procedurali). Del resto, parlare di collaborazione civica nelle città significa far riferimento a una molteplicità di modelli sperimentati e applicati, nel corso degli ultimi anni, tra cui appunto l'ipotesi disciplinata dai regolamenti sui beni comuni rappresenta solo una, anche se probabilmente la più dif-

---

(24) È il caso, in particolare, dei regolamenti comunali di Bologna e di Milano, dove il procedimento di emersione delle proposte, di deliberazione tra le stesse e di monitoraggio sull'implementazione è declinato su scala circoscrizionale e scaturisce da una partecipazione diffusa della popolazione, al di fuori della cerchia ristretta degli *stakeholders* consolidati.

fusa, delle stesse<sup>25</sup>. Vi sono quindi, senz'altro, spazi per il superamento degli ostacoli e delle incertezze di ordine giuridico che tuttora ne limitano la piena attuazione, e per un ulteriore sviluppo, sia soggettivo che oggettivo, specie sui versanti, come quello sociale, dove l'esigenza di interventi atti a colmare le disuguaglianze è un'esigenza fortemente avvertita dalla comunità.

Con ciò non si intende affatto alludere alla necessità di superare del tutto la flessibilità e l'informalità delle relazioni implicate da tali pratiche, che ne hanno consentito una spiccata capacità di adattarsi alle trasformazioni del contesto circostante. Proprio su queste caratteristiche, del resto, ha fatto perno la dottrina che ha espresso obiezioni nei confronti di un intervento uniformante in tema di pratiche sussidiarie da parte del legislatore, anzitutto statale<sup>26</sup>. Né, del resto, si vuole sminuire il valore dell'auto-coordinamento, ovvero della collaborazione tra le città, che, al contrario, costituisce il primo e fondamentale strumento per la diffusione e lo scambio di esperienze, per la ricerca condivisa delle migliori soluzioni, per l'ulteriore diffusione di questi nuovi modelli organizzativi, proprio nell'ottica della leale collaborazione. È in questa direzione, del resto, che si stanno muovendo le città, sia nel confronto internazionale che sul versante interno<sup>27</sup>.

È indispensabile, tuttavia, chiedersi anche quale potrebbe essere il contributo fornito dalle altre amministrazioni territoriali (Città metropolitane, Province, Regioni) in un'ottica di sussidiarietà, in questo caso *verticale*, trasponendo, in certo qual modo, la logica collaborativa che sta alla base di queste pratiche anche al rapporto tra enti e livelli di governo.

---

(25) Cfr. F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *questa Rivista*, 2018, p. 36 ss.

(26) Sui rischi connessi all'eccessivo irrigidimento che inevitabilmente una disciplina legislativa porterebbe con sé, già rilevato per le leggi in materia di sussidiarietà, F. GIGLIONI, *Legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale: la legislazione regionale non può essere lesiva dell'autonomia regolamentare degli enti locali*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 6/12/2016.

(27) Come dimostra la firma, prevista per il mese di dicembre 2019, di un Patto tra le città sui temi dell'immaginazione civica e della cura condivisa dei beni comuni, promosso dal Comune di Bologna (e dalla sua Fondazione per l'innovazione urbana), ANCI, Labsus e Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile). L'obiettivo dei proponenti è quello di definire (sul modello del Patto di Barcellona) una Carta dei principi per il Patto e un'Agenda di priorità, anche di natura organizzativa, per il suo sviluppo e coordinamento.



Tale prospettiva appare essenziale per evitare che il miraggio dell'auto-sufficienza si trasformi, per i Comuni, in isolamento ed incomunicabilità. Del resto, l'intervento locale si configura entro un assetto di poteri dove il criterio della *multilevel governance* è ormai assodato: non esiste alcun settore integralmente riservato, e occorre quindi un'azione coordinata dei vari livelli di governo retta dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Sotto questo profilo, va precisato, peraltro, che la sicura collocazione del modello dell'amministrazione condivisa entro il cd. diritto delle città non implica certo una competenza esclusiva, né tantomeno escludente, del Comune. Ciò appare evidente sol che si consideri come si tratti non di un ambito materiale, ma di un metodo, di un modello di organizzazione applicabile al raggiungimento di obiettivi di interesse generale della più varia natura. Non solo, quindi, è possibile l'estensione del modello anche alla realizzazione di obiettivi facenti capo ad amministrazioni diverse da quelle comunali (come, del resto, l'esperienza sta già dimostrando); ma, soprattutto, non è da escludersi, ed anzi appare degno di essere considerato, un intervento di tali amministrazioni sulla stessa applicazione di tale modello in ambito comunale, in funzione sussidiaria e di leale collaborazione rispetto ai Comuni. Si potrebbe trattare, anzitutto, di un intervento di supporto e di coordinamento, nell'ottica di condivisione di buone pratiche, ma anche di riconoscimento delle esperienze maturate e di adeguato sostegno finanziario; senza escludere, peraltro, anche la possibilità della definizione di alcuni tratti indefettibili del regime giuridico dell'amministrazione condivisa, non in prospettiva dirigitica e uniformante, bensì di certezza e di garanzia di applicabilità in ambiti nei quali, sino ad ora, le incertezze di ordine normativo hanno costituito un ostacolo. Vi sono, infine, ambiti ove il coordinamento con le previsioni della legislazione regionale (il caso principale è la rigenerazione urbana<sup>28</sup>) appare di fondamentale importanza

---

(28) Su cui si v. *in primis* F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, p. 227.

per la piena realizzazione degli obiettivi dell'azione comunale. Anche su questo versante, quindi, si proverà a sviluppare qualche riflessione.

### *3. Amministrazione condivisa e ruolo degli enti di area vasta*

Lo sviluppo delle pratiche di amministrazione condivisa ha quasi coinciso con l'entrata in vigore di una radicale trasformazione degli enti territoriali intermedi, che ha inevitabilmente inciso anche sulla relazione sussidiaria tra essi e l'amministrazione comunale. Il riferimento è naturalmente alla legge n. 56 del 2014, che della riforma della cd. area vasta – espressione che, nel linguaggio del legislatore, accomuna Città metropolitane e Province – ha fatto il suo principale obiettivo.

Nel contesto della riforma Delrio spicca anzitutto il ruolo assegnato alla Città metropolitana, le cui finalità istituzionali generali – in particolare, quelle relative alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e alla promozione e gestione integrata dei servizi – la collocano a fianco delle amministrazioni comunali in funzione di sostegno e potenziamento della loro stessa funzione di promozione della propria comunità. La Città metropolitana, del resto, è concepita (almeno in prima battuta) come ente a struttura federativa, con organi composti e formati da amministratori delle città e caratterizzata da rapporti di stretta integrazione con i Comuni e le rispettive forme associative, secondo modalità che devono trovare specifica regolazione statutaria. Da queste caratteristiche sembrerebbe quasi naturale immaginare, innanzitutto, il recepimento da parte della stessa Città metropolitana del metodo dell'amministrazione condivisa per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sopra indicati; così come connotato alla sua stessa struttura appare l'esercizio sia di una funzione di collaborazione, affiancamento e supporto dell'attività dei Comuni, sia di coordinamento orizzontale, in ottica collaborativa e di condivisione di buone pratiche, per l'ulteriore diffusione dell'amministrazione condivisa a livello comunale, specie attraverso la Conferenza metropolitana, sede di rappresentanza di tutti i Comuni dell'area. Una tale funzione, peraltro, è esercitabile anche dalle Province, che con le Città metropolitane non solo condividono la presenza del nuovo organo assembleare (definito a livello provinciale Assemblea dei Sindaci), ma anche la funzione fundamenta-

le della «assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali» (art. 1, comma 85 l. 56/2014).

Esiste, altresì, senz'altro per le Città metropolitane un possibile spazio per l'esercizio di una funzione di coordinamento verticale, attraverso anzitutto il Piano strategico metropolitano (costituente atto di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, comma 44, per i Comuni e le Unioni di Comuni esistenti sul territorio). Nell'ottica della leale collaborazione, del resto, appare essenziale che la Città metropolitana individui gli obiettivi strategici dell'area metropolitana in stretto raccordo con le finalità che le amministrazioni comunali perseguono attraverso le pratiche dell'amministrazione condivisa (miglioramento dei servizi, tutela dei beni comuni, sviluppo sostenibile, inclusione sociale, e così via), e che queste, a loro volta, rispettino gli indirizzi della Città metropolitana secondo un processo circolare che assicuri la coerenza tra Piano strategico ed obiettivi di sviluppo delle singole comunità locali, massimizzando le risorse (umane, strumentali, finanziarie) presenti nel territorio. Questa stessa coerenza può inoltre costituire la base per il sostegno finanziario, da parte della Città metropolitana, dei progetti identificati e da realizzarsi secondo il metodo dell'amministrazione condivisa da parte dei Comuni. Guardando alle esperienze sinora maturate, emerge qualche timido segnale nella prospettiva ora indicata, anche se un bilancio è senz'altro prematuro, tenendo conto delle difficoltà che le Città metropolitane hanno attraversato e tuttora stanno attraversando, nell'affermazione della propria identità e, prima ancora, del proprio ruolo di enti di promozione e sviluppo<sup>29</sup>. In questo stesso contesto, non deve quindi stupire che l'attenzione delle amministrazioni provinciali si sia, in questi anni, più concentrata nella salvaguardia delle proprie risorse e competenze (fortemente ridimensionate ad opera della legge n. 56/2014 e, soprattutto, della l. 190/2014) che nella funzione di supporto e coordinamento delle amministrazioni comunali, benché non sia mancata più di una voce favorevole ad identificare nella Provincia la "casa dei Comu-

---

(29) Sul punto mi sia permesso rinviare a C. TUBERTINI, *Istituzioni, politiche metropolitane e sviluppo economico*, in Urban@it, *Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane*, Bologna, 2019.

ni”, sviluppandone la vocazione di sede di supporto e raccordo della rete comunale<sup>30</sup>.

Tra le azioni sinora intraprese, vi è, anzitutto, da segnalare la recentissima adozione da parte della Città metropolitana di Milano di un proprio regolamento per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, il cui modello ricalca (con alcune piccole varianti) il prototipo generale di regolamento di Bologna. Tale regolamento costituisce attuazione della previsione contenuta nell’art. 1 dello Statuto metropolitano, che impegna espressamente la Città metropolitana a valorizzare il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia singolarmente sia in forma associata, conformando la propria azione al principio di sussidiarietà ai sensi dell’art. 118 della Costituzione<sup>31</sup>. Come in tutte le circostanze in cui la scelta è quella della replicazione del modello bolognese, tuttavia, rimane il dubbio che non sia stata colta appieno un’opportunità di sperimentazione più avanzata e innovativa, di cui proprio Milano, in qualità di prima Città metropolitana con un regolamento sulla gestione condivisa dei beni comuni, avrebbe invece potuto attribuirsi il merito<sup>32</sup>.

Per quanto concerne la Città metropolitana di Bologna, che, come si è visto, nasce quasi in contemporanea con l’adozione del primo regolamento in materia di beni comuni urbani, si coglie subito dalla lettura dello Statuto la volontà di non porsi quale soggetto alternativo ai Comuni, bensì, di riconoscere alle amministrazioni comunali il ruolo di interlocutori diretti della società civile. Significativa, in tal senso, è la previsione dell’art. 8, comma 1, secondo la quale «[l]a partecipazione si svol-

---

(30) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 2017, p. 40.

(31) Si tenga conto che nello Statuto di Milano è prevista anche l’istituzione del Forum metropolitano della società civile, quale sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell’imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell’associazionismo e del Terzo settore, soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana; ed a tale Forum è assegnato il compito di formulare proposte in merito alle linee di programmazione triennale della Città metropolitana e ai suoi periodici aggiornamenti. Analoghi Forum sono previsti negli Statuti delle Città metropolitane di Napoli e Venezia.

(32) Così G. LUCIDI, *Il primo Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni*, in *www.labsus.org*, 19 settembre 2019.

ge in via primaria presso i Comuni del territorio metropolitano, quali soggetti di prossimità a diretto contatto con i cittadini». Ciò non toglie che la Città metropolitana possa, anzi debba, in ottica di sussidiarietà verticale, come previsto dal medesimo articolo 8 dello Statuto, sostenere e valorizzare gli strumenti di partecipazione attivati dai Comuni, nonché assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana, anche mediante la considerazione delle priorità emerse nei territori nell'ambito della pianificazione strategica.

Il caso di Bologna è quello in cui più evidente e chiaro è il nesso che si intende instaurare con l'amministrazione comunale: sostegno e valorizzazione, da un lato; coerenza della pianificazione strategica con le priorità emerse nei territori, dall'altro. Più vaghi, in riferimento ai rapporti tra Comuni e Città metropolitana, sono gli altri Statuti metropolitani, dove pure le tematiche dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale non mancano.

È il caso, ad esempio, dello Statuto della Città metropolitana di Roma, dove il metodo della partecipazione è identificato come modalità di governo della collettività metropolitana, e si prevede l'impegno all'adozione di modelli organizzativi e decisionali che si avvalgano di reti e di connessioni sociali (art. 1, comma 8); degli Statuti di Napoli e Torino, dove si stabilisce che la Città metropolitana ispiri la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche presenti nel suo territorio (rispettivamente, art. 6 e art. 4). È anche da rilevare che in tutti gli Statuti sono presenti riferimenti al metodo della partecipazione e della leale collaborazione con riferimento ai rapporti della Città metropolitana con i Comuni del territorio, elemento che può ben costituire la premessa per l'esercizio di quella funzione di sostegno, coordinamento e sviluppo delle attività di amministrazione condivisa poste in essere dalle città a cui si è fatto sopra cenno.

Passando poi alla pianificazione strategica, se si condivide che essa rappresenti un momento essenziale nel quale la Città metropolitana può "mettere a sistema", in raccordo con le amministrazioni comunali, l'insieme delle iniziative, dei progetti, delle attività poste in essere sul territorio anche grazie alla collaborazione della società civile, sostenendole

ed accompagnandole, e realizzare, mediante propri interventi, obiettivi coerenti con quelli del territorio, stimolare il civismo nelle aree ancora inattive, si dovrà allora condividere quanto importante sia l'adozione di questo Piano, non ancora presente, invece, in tutte le realtà (mancano ancora all'appello del primo Piano strategico Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre alle Città metropolitane siciliane, laddove alcune Città metropolitane, come Milano, stanno già procedendo all'aggiornamento). Anche in questo ambito, tuttavia, non mancano segnali incoraggianti: sembra potersi dire che tanto più il metodo collaborativo utilizzato (sia pure nella varietà di forme e strumenti) nella stesura e progettazione dei Piani è stato forte (fino a giungere a forme di vera e propria decisione integrata), tanto più appare garantita la coerenza tra obiettivi strategici metropolitani e obiettivi perseguiti dai cittadini e dalle amministrazioni che hanno dato vita a pratiche di amministrazione condivisa. In buona sostanza, i "beni comuni urbani" individuati come tali dalle città sono spesso gli stessi di cui si occupa il Piano metropolitano; obiettivi come la rigenerazione e la riqualificazione urbana, l'inclusione e lo sviluppo sociale, la tutela dell'ambiente, la messa in rete di beni culturali compaiono in tutti i Piani strategici sinora approvati o in corso di approvazione. Certo, anche in questo caso è prematuro fare qualsiasi bilancio, perché molto dipenderà dalla capacità delle Città metropolitane di sostenere in concreto la realizzazione di tali obiettivi, soprattutto attraverso l'accorto uso delle risorse disponibili, diverse per quantità e provenienza da territorio a territorio. Ma il metodo è stato ormai tracciato, tanto che anche le Province si stanno convincendo dell'importanza del metodo della pianificazione strategica come *driver* per lo sviluppo delle proprie comunità.

L'ambito appena citato della rigenerazione urbana, obiettivo centrale nell'intera architettura dell'amministrazione condivisa, rappresenta un importante banco di prova del ruolo fondamentale che le Città metropolitane possono svolgere. Ne è dimostrazione l'esperienza del cd. "Bando periferie"<sup>33</sup>, ovvero il programma straordinario messo in campo

---

(33) D.P.C.M. 25 maggio 2016, «Approvazione del bando con il quale sono definiti le modalità e la procedura di presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia e della città di

dal Governo per finanziare progetti di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei capoluoghi di Provincia. La prima ripartizione dei finanziamenti ha mostrato un evidente *favor* del Governo nei confronti delle Città metropolitane, considerate, evidentemente, gli enti più idonei a formulare proposte nell'interesse dei Comuni inclusi nel proprio territorio e, cosa ancor più importante, a garantirne la coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione regionale e comunitaria onde assicurarne l'integrazione con le politiche settoriali<sup>34</sup>. Ai nuovi enti metropolitani si può quindi effettivamente pensare di assegnare il compito di coordinare le amministrazioni comunali, in un'ottica di sussidiarietà e leale collaborazione, verso la definizione di progetti e proposte che siano frutto di una visione organica del territorio, nonché di controllo dei processi di rigenerazione in corso e di verifica dell'efficacia degli interventi, ed infine, *last but not least*, di "cerniera" tra governo statale e regionale e territori<sup>35</sup>.

#### 4. *Il cruciale ruolo del livello regionale*

Si è appena accennato al ruolo che gli enti di area vasta possono svolgere nell'interlocuzione con i livelli di governo superiore e nella rappresentazione delle istanze municipali anzitutto nei confronti della Regione. È quasi scontato dire quanto la relazione tra la Regione ed il proprio sistema locale sia cruciale per il successo di ogni attività che i Comuni pongano in essere in funzione della promozione del benessere e dello sviluppo delle proprie collettività: e ciò nonostante gli angusti limiti entro i quali è costretta a svolgersi la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa locale, frutto di una giurisprudenza costituzionale che continua ad interpretare in senso estensivo la competenza statale, formalmente relativa ai soli «organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lett. p)). La rilevanza dei settori di competenza legislativi

---

Aosta» (in G.U., Serie Generale, n.127/2016).

(34) Per una ricostruzione di questa vicenda M.L. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, 2019, p. 240 ss.

(35) Si condividono qui le conclusioni di M.L. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, cit., pp. 243-245.

va regionale, che coprono sostanzialmente tutti gli ambiti d'intervento dei livelli di governo comunale e di area vasta, fanno comunque sì che le Regioni abbiano esercitato, e tuttora possano esercitare, un forte condizionamento nel concreto assetto delle funzioni locali ed anche nella individuazione dei modelli di esercizio delle stesse. Un esempio paradigmatico è offerto dall'importanza che le scelte del legislatore regionale hanno avuto nella concreta declinazione delle competenze delle Province, in conseguenza del compito, loro assegnato dalla legge 56 del 2014 (art. 1, comma 85), di procedere al riordino ed alla conseguente eventuale riallocazione delle cd. funzioni provinciali ulteriori (rispetto a quelle fondamentali). Ma altrettanto cruciale è il ruolo della legislazione regionale nella concreta declinazione e messa in atto delle funzioni metropolitane: dal maggiore o minore riconoscimento e sostegno (non solo formale, ma anche sostanziale) del nuovo livello metropolitano da parte della Regione deriverà, infatti, almeno in parte la capacità effettiva di tali enti di esprimere le proprie potenzialità.

Venendo allo specifico tema della relazione tra Regione e Comuni nel versante dello sviluppo dell'amministrazione condivisa, come per gli enti di area vasta si può ipotizzare una gamma di interventi di diversa intensità. Può anzitutto, senz'altro, ipotizzarsi una funzione di coordinamento orizzontale (sostegno tecnico, diffusione di buone pratiche), di incentivazione finanziaria; ma anche di indirizzo, attraverso la definizione di una scala di priorità; ovvero di vera e propria regolazione. Proprio la regolazione, del resto, ovvero l'esercizio della potestà legislativa regionale, può essere indirizzata in un'ottica di supporto e coordinamento, di facilitazione, ovvero di vera e propria definizione di tratti unificanti, in funzione di stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso.

A tutte le possibili forme di intervento sopra indicate sembra fare riferimento la Regione Toscana, che con la modifica introdotta all'art. 4 del proprio Statuto ha inserito (lett. *m-bis*) tra le finalità principali dell'ente «la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future», anche se lo stesso articolo menziona anzitutto, evidentemente come strumento



principio per l'attuazione di tale finalità, «la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi». Tale previsione statutaria fa seguito all'elaborazione, da parte della stessa Regione, di una Agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni (Libro verde #CollaboraToscana)<sup>36</sup>, contenente linee guida e raccomandazioni rivolte alle amministrazioni locali; attività che si potrebbero inquadrare in un'ottica di coordinamento, se non di *soft regulation* nei confronti dei Comuni<sup>37</sup>. Non sono mancate, inoltre, importanti azioni di sostegno finanziario a progetti di economia collaborativa da parte della Regione, in attuazione delle linee declinate nell'Agenda<sup>38</sup>. La Regione Toscana, del resto, è stata pioniera del sostegno a forme innovative di partecipazione civica<sup>39</sup>.

Prevale, invece, l'ottica del supporto e della diffusione di buone pratiche nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna, la quale, attraverso la l.r. n. 15 del 2018, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche», assume come funzione regionale quella di «sostenere l'impegno delle persone nella cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, l'istruzione, i servizi pubblici e le infrastrutture». In attuazione di tale previsione, accanto al già consolidato canale dei contributi finanziari ai processi partecipativi locali, la Giunta regionale ha avviato un ciclo di incontri formativi destinati alla diffusione delle prati-

---

(36) Reperibile al link <http://open.toscana.it/web/collabora-toscana>.

(37) Non ha invece avuto seguito la coeva proposta di legge regionale (la n. 219/2018) concernente «Sussidiarietà sociale e collaborazione civica per l'amministrazione dei beni comuni».

(38) Nell'aprile del 2018 la Regione Toscana ha pubblicato un primo avviso rivolto a cooperative di comunità costituite o da costituire che, in tema di economia collaborativa, proponesse progetti per il rilancio dei territori e iniziative per arrestare lo spopolamento di borghi isolati. Ad esito della selezione, sono stati finanziati i progetti di 24 cooperative sparse su tutto il territorio toscano.

(39) Cfr. la l.r. 46/2013 («Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»), e, prima ancora, la l.r. 69/2007 («Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»), su cui A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *questa Rivista*, 2007, p. 603 ss., e G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, *ivi*, 2008, p. 129 ss. Per una panoramica complessiva della più recente legislazione in materia di v. anche M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, *ivi*, 2017, p. 837 ss.

che di amministrazione condivisa, all'approfondimento degli aspetti gestionali, organizzativi, finanziari e amministrativi connessi alla conservazione, valorizzazione e gestione dei beni comuni, sino ai profili attinenti le tecniche di monitoraggio e la valutazione dei progetti dal punto di vista dell'ente pubblico, della comunità e dei soggetti finanziatori. Vi è infine l'esempio significativo offerto dalla Regione Lazio, dove la recentissima l.r. n. 10 del 2019, «Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni», prevede non solo forme di sostegno economico ed organizzativo alle attività di collaborazione civica per la cura dei beni comuni urbani, tramite l'istituzione di un fondo annuale nel bilancio regionale, ma prevede anche una gamma di strumenti di vera e propria regolazione regionale, tra cui spicca la previsione di un regolamento regionale sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e la previsione di linee guida per l'adozione da parte degli Enti locali dei rispettivi regolamenti. Si istituisce, inoltre, l'elenco regionale telematico dei regolamenti degli Enti locali sull'amministrazione condivisa, al fine di monitorarne e promuoverne l'adozione, nonché la costituzione di una sezione denominata "Amministrazione condivisa dei beni comuni" all'interno della piattaforma regionale digitale, da raccordare con i sistemi informativi degli Enti locali.

Anche in questo caso, solo il tempo potrà dirci se la scelta dell'adozione di una disciplina legislativa regionale che non si limiti al sostegno ed alla diffusione, ma anche alla stabilizzazione complessiva delle esperienze di collaborazione civica maturate dal basso, in prospettiva di definizione di alcuni tratti comuni indefettibili, possa costituire un percorso positivo verso il superamento degli ostacoli e dei limiti manifestati dal modello della sola regolamentazione locale. Tra gli aspetti che potrebbero meritare una definizione normativa, vi sono ad esempio l'individuazione dei soggetti proponenti, nel cui novero dovranno necessariamente essere ricompresi tanto le associazioni quanto i cittadini singoli e i gruppi informali (a pena di snaturare le basi stesse del principio sussidiario), come pure gli oggetti degli interventi, che non dovranno limitarsi ai soli beni materiali per interessare altresì quelli di natura immateriale o digitale. Quanto al procedimento da seguire per la stipulazione dei patti, l'obiettivo a cui dovrebbe tendere la legislazione dovrebbe essere la massima semplificazione possibile a vantaggio del cittadino;

più in generale, tutte le procedure espletate e gli istituti applicati vanno declinati nell'individuare il migliore compromesso tra la dimensione informale e la forma necessaria per dare una veste giuridica alle attività implicate. Nella fase della valutazione, occorrerebbe garantire uno spazio rilevante in capo alla componente amministrativa, sia essa rappresentata dal dirigente, da un apposito ufficio o da un funzionario preposto. In ultima istanza, non può mancare in alcun modo la predisposizione di idonee forme di supporto all'azione collaborativa, da parte del Comune, trattandosi questo di un presupposto indispensabile per poter qualificare la collaborazione come tale; ferma restando la possibilità di escludere in certi casi il ricorso a contributi in danaro.

Certo, il timore di un'eccessiva formalizzazione di pratiche che nascono, in quanto tali, come informali<sup>40</sup> è comprensibile: ma è altrettanto vero che, forse, una cornice legislativa non opprimente, ma sufficientemente elastica, potrebbe permettere alle pratiche collaborative di fare davvero il salto di qualità, superando definitivamente l'episodicità ed occasionalità verso un'ottica di sistema.

Sinora ci si è concentrati sull'intervento regionale in materia di pratiche collaborative; ma se si guarda alla Regione come ente di legislazione, è soprattutto nei settori oggetto degli interventi e dei progetti di amministrazione condivisa che l'azione regionale deve coordinarsi con quella locale. Il tema è particolarmente evidente nel settore della rigenerazione urbana, tenendo conto dell'aumento esponenziale di aree dismesse all'interno delle città e delle implicazioni sociali che esse arrecano in termini di degrado.

Molte previsioni sono già presenti al riguardo nei regolamenti introdotti, ancorché scarsamente applicate: si pensi alla possibilità di stipulare patti per la rigenerazione di edifici in disuso di proprietà di terzi, facendo ricorso all'art. 838 del codice civile ove manchi il loro consenso. Si tratta, dunque, di attuare integralmente le previsioni già contenute nei regolamenti, ma anche di far sì che tali previsioni si concilino con la

---

(40) F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, p. 3 ss.

normativa urbanistica regionale, che sempre più attenzione accorda alle esigenze di riuso<sup>41</sup>.

In questa prospettiva, appare essenziale che la legislazione regionale non finisca per comprimere del tutto gli spazi di intervento legittimati dai regolamenti comunali, trovando un equilibrio tra l'esigenza di pianificazione (propria della legislazione regionale) e l'approccio per progetti, riferiti a singoli beni e spazi, tipico della rigenerazione urbana realizzata a livello locale<sup>42</sup>.

### ***5. Il ruolo indefettibile delle autonomie territoriali nello sviluppo delle città collaborative***

Il ragionamento sin qui svolto parte da una prospettiva che, si è consapevoli, è solo parziale. Interrogarsi sugli strumenti che le amministrazioni pubbliche possono porre in essere in favore delle città, ed in particolare delle città collaborative, e più in generale delle *sharing cities*, richiederebbe di allargare lo sguardo sia allo Stato che alle istituzioni sovranazionali ed internazionali, in considerazione della portata globale del fenomeno<sup>43</sup>. È anche vero, tuttavia, che mentre molto si è discusso e tuttora si discute in merito a quali strategie nazionali e sovranazionali possano essere attivate per la realizzazione di una vera e propria Agenda urbana<sup>44</sup>, meno si è fatto sinora per responsabilizzare in questa di-

---

(41) Per un'analisi comparata delle più recenti leggi regionali, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *questa Rivista*, 2017, p. 651 ss., e, più diffusamente, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2019.

(42) In questo senso si riprendono le sollecitazioni di F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale*, cit., p. 229, ma anche di E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e di spazi urbani*, cit., 24. Sulle relazioni tra rigenerazione per pianificazione e rigenerazione "dal basso", attraverso il modello dei patti di collaborazione, v. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 2017, p. 639.

(43) Se nel 2015 il 54% della popolazione mondiale (4 miliardi di persone) viveva nelle città, si prevede che entro il 2030 saranno in totale cinque miliardi le persone che risiederanno in agglomerati urbani.

(44) La centralità della dimensione urbana nella politica di coesione 2014-2020 è testimoniata dallo stanziamento di almeno il 5% delle risorse del FESR alle aree urbane con azioni integrate per lo Sviluppo urbano sostenibile.

reazione proprio i livelli di governo più prossimi al Comune, ovvero, gli enti di area vasta e le Regioni. È invece importante che siano anzitutto le amministrazioni territoriali (includendo, in tale definizione, tutti i livelli di governo infrastatali) a porre in essere modelli di amministrazione integrata, che permettano quell'unitarietà nelle politiche di sostegno ai bisogni delle città che sinora è mancata. La competizione tra istituzioni, in continua lotta per la tutela delle rispettive prerogative, deve cedere il passo alla consapevolezza dell'utilità di un approccio pienamente collaborativo, dove la collaborazione deve esplicarsi non solo nei confronti dei cittadini, ma anche tra attori pubblici.

Come si è visto, sono proprio le pratiche dell'amministrazione condivisa poste in essere a livello municipale ad aver sollecitato, quasi come per osmosi, un approccio attento ed aperto alla partecipazione anche da parte degli altri livelli di amministrazione, anzitutto regionale<sup>45</sup>, ma non solo. Lo dimostra l'attenzione dedicata dal legislatore statale, nel nuovo *corpus* della disciplina dei contratti pubblici, al cd. partenariato sociale, ed in particolare al baratto amministrativo, che per la sua applicabilità a progetti presentati da cittadini, singoli o associati, di cura, rigenerazione e valorizzazione di quelli che nei regolamenti comunali sono definiti "beni comuni urbani", rappresenta un incentivo di carattere generale alla partecipazione della collettività amministrata allo svolgimento di attività di interesse generale, proponendosi espressamente il «recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini» (art. 190, d.lgs. 50/2016)<sup>46</sup>. Al rinvio operato alla regolamentazione locale di aspetti rilevanti dell'istituto, come la definizione più puntuale degli oggetti, delle caratteristiche dei privati proponenti e delle modalità di calcolo dei

---

(45) Si pensi alle mutazioni dei modelli partecipativi nella legislazione regionale più avanzata di governo del territorio, su cui A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, p. 267 ss., e, per le esperienze ancor più recenti, A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulle tutela e l'uso del territorio" in Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 15, 2019.

(46) Sull'applicazione dello strumento, specie nelle pratiche di rigenerazione urbana, G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in G. PIPERATA, E. FONTANARI (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, p. 29.

benefici fiscali<sup>47</sup>, è affidato il compito di garantire il non semplice raccordo con le pratiche di amministrazione condivisa già eventualmente operanti e praticate dal Comune, anche al fine di evidenziarne opportunamente i diversi ambiti e presupposti di applicazione<sup>48</sup>.

L'auspicio è che tale attenzione all'amministrazione condivisa possa quindi essere ulteriormente sviluppata nel prossimo futuro, in particolare proprio da parte del legislatore statale, che senza sostituirsi né vulnerare le potenzialità delle altre iniziative in corso, potrebbe convogliarle in un quadro di maggiore certezza giuridica<sup>49</sup>. In definitiva, se la principale potenzialità della collaborazione civica sta nel configurarsi come strumento di *governance* per le città, essa può ben rappresentare, meglio di altre soluzioni finora escogitate, un rimedio concreto alla difficoltà (e per certi versi all'impossibilità) dei soggetti pubblici, partitamente considerati, di far fronte ad interessi e bisogni ampiamente percepiti dalla popolazione; una grande scommessa, non scevra da incognite e da possibili ostacoli, per invertire, attraverso il coordinamento tra amministrazioni ed al contempo la ricerca di sinergie pubblico-private<sup>50</sup>, la spirale deteriore che ha allontanato sempre più i soggetti rappresentati da chi è chiamato a rappresentarli.

---

(47) Si tratta di uno degli aspetti più controversi dell'istituto, posto che non è chiaro se i benefici fiscali debbano riferirsi specificamente all'attività intrapresa, in quanto la loro *ratio* è incentivare lo svolgimento di attività in via sussidiaria da parte della collettività, o possano utilizzarsi in forma latamente compensativa di crediti dell'ente di natura extratributaria: sul punto, cfr. V. SESSA, *La gestione dei beni pubblici in tempo di crisi: l'apertura del Codice al "partenariato sociale"*, in *GiustAmm.it*, 3, 2018.

(48) Sulla differenza sostanziale tra patti di collaborazione, privi dell'elemento della sinallagmaticità, e baratto amministrativo, che, secondo l'Autore, costituisce pur sempre una forma contrattuale, M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 561.

(49) È questo l'auspicio di F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 2018, p. 12.

(50) Secondo un modello di coinvolgimento degli interessi pubblici e privati che modifica i paradigmi tradizionali del coordinamento: su questo punto si v. le ampie riflessioni di F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Torino, 2012, p. 83 ss.

## Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato\*

*Francesco Manganaro*

*Il lavoro, a partire dagli studi sul decentramento e sulla delegazione di Roversi Monaco, ripercorre l'itinerario normativo dei rapporti tra centro e periferia nel nostro sistema istituzionale, esaminando le alterne vicende tra accentramento ed autonomia, fino all'attuale attuazione del regionalismo differenziato.*

### 1. Premessa

Il dibattito di questo ultimo periodo sul tema delle autonomie e del decentramento amministrativo manifesta l'attualità dei lavori scientifici degli anni Settanta di Fabio Roversi Monaco.

È subito opportuno sottolineare come, nelle sue opere, Roversi Monaco distingue nettamente tra autonomia degli Enti locali e decentramento amministrativo, benché i due profili ricadano entrambi nella medesima esigenza di maggiori poteri attribuiti alle periferie istituzionali.

La distinzione tra i due istituti impedisce che i piani diversi si sovrappongano. Una cosa è l'esigenza di autonomia degli Enti locali, che costituiscono un livello di governo diverso da quello statale, altro che lo stesso ordinamento statale si configuri – come vuole la Costituzione – come un ente in cui il decentramento favorisca l'esercizio locale di funzioni statali. Confondere i due piani ha comportato illusioni prospettiche, poiché la maggiore autonomia degli enti territoriali non coincide con il decentramento di funzioni statali e viceversa.

---

\* Il lavoro prende spunto da una relazione, ora ampliata ed aggiornata, tenuta nell'ambito del Convegno *Le autonomie nell'ordinamento giuridico. Riflessioni e dibattito sulla situazione attuale e sulle prospettive. Muovendo dalle opere di Fabio A. Roversi Monaco*, il 14 dicembre 2018 presso la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dell'Università di Bologna.

## 2. *L'evoluzione normativa fino agli anni Settanta del secolo scorso*

Come è noto, l'accentramento gerarchico trova la sua indelebile origine nelle leggi dell'unificazione nazionale del 1865<sup>1</sup>. Non è un caso che la prima delle leggi dell'unificazione è destinata a regolamentare gli Enti locali, già preesistenti, in varie forme, negli ordinamenti preunitari<sup>2</sup>. La legge comunale e provinciale, contenuta nell'all. a) della legge 20 marzo 1865, n. 2248, estende al nuovo Stato unitario la struttura gerarchica dell'ordinamento piemontese, a sua volta derivato da quello francese. Seguendo l'idea che l'attività amministrativa non possa che essere statale, gli Enti locali vengono considerati organi di amministrazione indiretta dello Stato, tanto che essi sono sottoposti al controllo statale sia sugli organi che sugli atti. Per altro verso, la struttura compatta dello Stato nazionale si realizza attraverso un rigido controllo gerarchico sugli organi decentrati della stessa amministrazione statale.

La sovrapposizione dei due piani – autonomia degli Enti locali e decentramento statale – è anche dovuta all'unificazione di entrambe le funzioni di controllo nella figura del prefetto. È noto, infatti, che al prefetto vengono attribuite funzioni gerarchiche di controllo sugli organi decentrati dello Stato nonché sugli atti e sugli organi di Comuni e Province. Se il controllo sugli organi decentrati è una modalità organizzativa di un potere di cui comunque è sempre titolare lo Stato, la maggiore novità è la sottoposizione al controllo gerarchico degli Enti locali, cioè di un altro livello di governo diverso dallo Stato, con la conseguenza di far cessare ogni tipo di autonomia degli enti territoriali.

Con la "seconda unificazione amministrativa" della riforma Crispi (l. 30 dicembre 1888, n. 5865) l'intenzione di dare maggiore autonomia agli enti territoriali si concretizza attraverso l'elezione del sindaco (che prima era di nomina regia) da parte del Consiglio comunale nei Comuni con più di diecimila abitanti e con la previsione della elettività della Deputazione provinciale. Lo stesso Crispi dichiara di essere favorevole al

---

(1) L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dell'unificazione amministrativa italiana*, 8 voll., Firenze, Firenze University press, 2016.

(2) S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2007; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1948 a oggi*, Roma, 2010.



“discentramento” amministrativo<sup>3</sup>, ma tutto questo non serve a mutare l’assetto centralistico statale, poiché anzi si consolida il potere dell’esecutivo sull’organizzazione dell’amministrazione pubblica.

Il centralismo statale si rafforza ulteriormente durante il regime fascista, che azzerava l’autonomia politica degli Enti locali, con la nomina governativa del podestà e con il rafforzamento del potere normativo del Governo, come significativamente espresso nel Tu comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, che prevede altresì il diretto controllo di merito del prefetto sugli atti degli enti territoriali.

La situazione muta con l’avvento della Costituzione, che, all’art. 5, non solo riconosce e valorizza le autonomie locali, ma impone alla Repubblica di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento», distinguendo tra sistema delle autonomie e decentramento amministrativo<sup>4</sup>. E tuttavia, paradossalmente, neppure l’entrata in vigore della Carta costituzionale riesce a modificare un radicato assetto accentratissimo<sup>5</sup>, per la mancata attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

La struttura statale continua ad essere fortemente gerarchica. Il potere di decidere le questioni amministrative rimane saldamente nelle mani del Governo, visto che gli atti degli organi decentrati possono essere oggetto di ricorso gerarchico e, di conseguenza, essere annullati dall’amministrazione centrale. Se ne ha conferma nell’obbligatorietà – a quel tempo – del ricorso gerarchico prima dell’eventuale proposizione di un ricorso giurisdizionale.

---

(3) F. CRISPI, *Scritti e discorsi*, Roma, 1890, in D. ADORNI, *Francesco Crispi uomo di governo*, Firenze, 1999, 231: «Nella mia mente è antico il concetto che il Governo non debba avere influenza sulle autorità locali, e questo concetto deve contentare tutti, perocché spesso gli interessi locali non si concordano con quelli dello Stato. Il discentramento amministrativo, in una parola, è il mio ideale» [N.d.A.: ringrazio Gaetano Armao per l’indicazione della citazione].

(4) M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, 1975, p. 277 ss.; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 30 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, p. 132 ss.; F. BENELLI, *Art. 5*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

(5) F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962 ed ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, p. 2233 ss.; G. BERTI, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

Ancora più in crisi il complesso delle autonomie territoriali. Le Regioni avviano la loro attività nel 1970, con l'elezione dei Consigli regionali, dopo ventidue anni dall'approvazione della Costituzione, ma avranno assegnate le funzioni ancora dopo con i d.P.R. 24 luglio 1971, nn. 616/617. Gli Enti locali – pur formalmente tutelati dall'art. 5 Cost. – dovranno aspettare la legge 8 giugno 1990, n. 142 per avere quella legge generale di principi già prevista dall'art. 128 Cost., al fine di garantire l'unità nazionale a livello di principi e insieme margini di autonomia normativa degli Enti locali.

### *3. Decentramento decisorio e delegazione come trasferimento della funzione nei lavori di Fabio Roversi Monaco*

È in questo contesto storico ed istituzionale, brevemente delineato, che vanno lette le due opere del 1970 di Roversi Monaco *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*<sup>6</sup> e *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*<sup>7</sup>. In una situazione istituzionale di totale accentramento, Roversi Monaco propone un reale decentramento amministrativo, individuando nel rapporto gerarchico centro-periferia un accentramento delle funzioni, che – al di là di ogni ingegneria istituzionale – non giova all'effettiva tutela dei bisogni delle persone.

Per Roversi Monaco il decentramento amministrativo è «il trasferimento di un'attività decisoria e non meramente esecutiva»<sup>8</sup>, che non sopporta criteri gerarchici; una definizione ben lontana dall'effettiva realtà della struttura gerarchica dello Stato accentrato derivato dall'ordinamento francese ed ereditato dal sistema piemontese che lo aveva assimilato. È lontana altresì da una deconcentrazione camuffata da decentramento. Se non vi è trasferimento del potere decisorio si ha una mera deconcentrazione, poiché «il decentramento, infatti, risulterebbe vanificato

---

(6) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970.

(7) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

(8) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 123.

ove esistesse la possibilità giuridica, da parte di un altro ufficio, di spogliare della funzione l'ufficio locale in virtù dei suoi poteri gerarchici»<sup>9</sup>. La conseguenza di questo ragionamento è che l'attribuzione alle autorità amministrative statali decentrate di una competenza assoluta, non sottoposta a gerarchia, va effettuata solo per legge, poiché tale competenza non possa essere oggetto di modificazioni da parte della stessa amministrazione. Gli organi statali decentrati emanerebbero così atti definitivi, non oggetto di ricorso gerarchico, che comprimerebbe la loro reale autonomia.

È qui che Roversi Monaco, già da quel tempo, coglie il nodo principale della questione amministrativa nel nostro Paese, una questione ancora irrisolta e molto spesso trascurata: le modalità di decisione influiscono sulla qualità delle scelte per la tutela degli interessi pubblici e la vicinanza territoriale dell'autorità decidente consente valutazioni più oculate.

È il pluralismo sociale a richiedere necessariamente una molteplicità di soggetti decisori, diffusi a livello territoriale, perché le pubbliche amministrazioni sono significative e istituzionalmente legittimate in quanto realizzano interessi sociali espressi dalle collettività territoriali. Se negli Stati pluriclasse e multilivello viene meno l'unità della legge, anche l'amministrazione non può essere plasmata secondo un modello compatto, tipico della gerarchia<sup>10</sup>.

Nel lavoro monografico si osserva, altresì, che la pur necessaria insistenza – peraltro foriera di pochi lusinghieri risultati – sul decentramento istituzionale degli Enti locali ha posto in ombra il necessario decentramento burocratico, capace di dare risposte efficienti alle esigenze dei territori<sup>11</sup>.

---

(9) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 127, che richiama l'insegnamento sul punto di Santi Romano.

(10) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 67-68.

(11) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 103. Questo argomento viene ampiamente ripreso da M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.* (testo provvisorio), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), maggio 2019, secondo cui, nell'ambito di più ampie prospettive generali, il decentramento dell'amministrazione statale risolverebbe «molte delle ipotesi e delle

Guardando a ritroso, si nota, infatti, che la discussione istituzionale ed anche scientifica ha poco insistito sul decentramento organizzativo, mai effettivamente realizzato, pur mentre si creavano livelli di governo sub-statali.

I concetti espressi da Roversi Monaco nella prima monografia sono ribaditi ed ampliati nel volume sulla delegazione dove si sostiene – in controtendenza con la dottrina dominante – che si ha nella delegazione «il trasferimento della titolarità della funzione e non solo del suo esercizio»<sup>12</sup>.

Un simile modello di delegazione, che distribuisce la competenza in maniera capillare sul territorio senza soluzioni gerarchiche, viene accusato di mettere in crisi l'unità nazionale. A questa obiezione, Roversi Monaco eccepisce che il sistema decentrato non produce tale effetto, perché «se i principi dell'autonomia e del decentramento accolti nella Costituzione importano un “distacco” dai centri di potere statale di compiti assegnati o assegnandi agli ordinamenti locali, ciò non vuol dire rottura e nemmeno separazione fra questi ordinamenti e lo Stato, ma necessità di un aumento delle relazioni reciproche»<sup>13</sup>.

Autonomia degli Enti locali e decentramento amministrativo – due eventi diversi – hanno lo stesso comune denominatore: riportare agli enti più vicini ai cittadini le funzioni politiche ed amministrative.

La conclusione, pienamente condivisibile, è che «gli Enti locali si pongono tuttora come centri primari di imputazione di compiti amministrativi, che sono strettamente connessi alle esigenze della relativa comunità e che soltanto l'Ente locale può essere chiamato a interpretare in modo idoneo»<sup>14</sup>.

---

realtà territoriali e funzionali che non possono trovare per le ragioni più diverse una credibile soluzione né nella gestione centralizzata né nella devoluzione alle autonomie territoriali», senza peraltro dover ricorrere a «pericolose» soluzioni prospettate nel regionalismo differenziato.

(12) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 43 ss.

(13) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 133.

(14) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 144.

In questo senso, Roversi Monaco richiama la *solidarité par similitude* di Durkheim e la *solidarité de proximité* di Duverger, che bene spiegano come le decisioni di un ente autonomo non possano essere sottoposte a criteri gerarchici di enti superiori, perché essi rispondono solo alle esigenze delle comunità territoriali, cosicché la partecipazione civica rimane il fondamento dei poteri autonomistici degli Enti locali<sup>15</sup>.

Lo stesso principio di legalità, configurato come soddisfazione dei bisogni collettivi<sup>16</sup>, si costruisce a partire dai gruppi sociali, diventando la massima espressione del coinvolgimento popolare nell'indirizzo politico. La determinazione dei fini dell'ordinamento diventa prerogativa comunitaria, cosicché i gruppi sociali organizzati realizzano interessi collettivi attraverso un'azione amministrativa partecipata<sup>17</sup>.

#### 4. *L'evoluzione normativa successiva agli anni Novanta del secolo scorso*

Molto più tardi, negli anni Novanta del secolo scorso, alcuni di questi principi vedranno la loro realizzazione. La Carta europea delle autonomie locali<sup>18</sup> e la successiva legge n. 142/1990 sugli Enti locali attribuiscono l'autonomia alle collettività territoriali, di cui il Comune è l'ente rappresentativo, riconoscendo che gli interessi da tutelare si configurano "dal basso", come poi verrà confermato nella riforma costituzionale del 2001<sup>19</sup>, soprattutto con l'attribuzione prioritaria ai Comuni della funzione amministrativa (art. 118 Cost.).

---

(15) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., pp. 144-145.

(16) G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, 1994.

(17) A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 79 ss.

(18) Approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439.

(19) Tra i tanti pregevoli lavori sul punto: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss.; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1193 ss.; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costi-*

Con la l. 5 maggio 2009, n. 42 sul c.d. federalismo fiscale<sup>20</sup> ed i relativi decreti delegati si consolida un percorso autonomistico in cui sono i costi standard (d.lgs. 216/2010) che diventano criterio per l'attribuzione delle funzioni degli Enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

La situazione si modifica radicalmente con la crisi economica del 2008, che scarica sugli Enti locali il costo della *spending review*<sup>21</sup>. Dal punto di vista normativo, rimasto immutato il Tu sugli Enti locali 18 agosto 2000, n. 267 nonostante la modifica costituzionale del 2001, la maggiore novità istituzionale è rappresentata dalla legge Delrio 7 aprile 2014, n. 56, che istituisce le Città metropolitane e modifica il modo di costituzione degli organi rappresentativi delle Province. Si consolida l'idea che il Comune, in quanto ente più vicino ai cittadini, sia privilegiato titolare della funzione amministrativa, tanto che la Città metropolitana e la Provincia sono considerate come complesso di Comuni o, meglio, indiretta emanazione di essi, visto che i componenti degli organi della Provincia e della Città metropolitana vengono eletti e composti da sindaci e consiglieri comunali di quel territorio.

In conclusione, l'attuale assetto istituzionale<sup>22</sup> conferma, nonostante le modificazioni avvenute, quel carattere verticistico, tipico del nostro ordinamento.

---

*tuzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; G. SALA, *Sul carattere dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, p. 11 ss.

(20) L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quad. suss.*, 2009, p. 1 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*; G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*.

(21) C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Roma, 2015.

(22) Per più ampie riflessioni: F. MANGANARO, *Il pluralismo autonomistico*, in F. ASTONE, A. BARONE, S. COGNETTI, A. CONTIERI, R. DAGOSTINO, C. GUACCI, M. INTERLANDI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, D. MARRAMA, A. MEALE, R. MONTEFUSCO, S. PERONGINI, F. SAIITA, F. TIGANO, S. VILLAMENA, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 57 ss.; Id., *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; Id.,

L'organizzazione statale decentrata non è mai stata in grado di assumere decisioni definitive, rimanendo sempre succube delle decisioni del Governo centrale, anche quando il sistema istituzionale, dal 1970 in poi, si articola su più livelli di governo.

Più complesso è invece il discorso relativo alle autonomie locali, secondo il modello previsto in Costituzione e nell'ottica di realizzare servizi e funzioni a partire dalle esigenze delle collettività territoriali.

Il sistema delle autonomie locali attraversa un periodo assai critico<sup>23</sup> non solo per i tagli dei finanziamenti conseguenti alla crisi economica del 2008, che ha portato un consistente numero di Enti locali al limite del dissesto economico, ma per molti altri fattori sociali e normativi che richiederebbero maggiore attenzione istituzionale<sup>24</sup>, soprattutto in un momento in cui è vivace il dibattito sulle Regioni. Il sistema autonomistico coinvolge Regioni ed Enti locali insieme, cosicché ogni modificazione della normativa regionale non può non comportare contraccolpi sulla struttura e l'attività degli Enti locali e viceversa<sup>25</sup>.

Ci sono perciò fattori endogeni ed esogeni della crisi degli Enti locali, su cui ci si sofferma allo scopo di segnalare qualche possibile rimedio istituzionale.

### ***5. I ritardi normativi sull'assetto istituzionale dei Comuni***

L'affermazione consolidata nel dato costituzionale ed in dottrina secondo cui la funzione amministrativa spetta ai Comuni – unici enti insostituibili per curare gli interessi delle collettività locali, enti di prossimità in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà

---

*Il principio di autonomia*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 259 ss.

(23) G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*; I.G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; R. PINI, *L'identità sopita dell'autonomia comunale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Studi introduttivi*, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 59 ss.

(24) Per maggiori approfondimenti: G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017.

(25) Sul complesso rapporto tra livelli di governo: Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed Enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 47 ss.

sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici – non basta più per diversi motivi.

Innanzitutto, come già rilevato, la disciplina degli Enti locali è affidata ad un testo unico antecedente alla riforma costituzionale, che dimostra la disattenzione del legislatore sul ruolo e le funzioni degli Enti locali.

Lo ricorda autorevolmente la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 33/2019, in cui si mette in discussione l'obbligo imposto ai Comuni di aggregarsi per lo svolgimento dei servizi, senza che essi possano chiedere di esserne esentati per motivazioni geografiche, dimostrando la mancata convenienza di tale aggregazione in termini di efficacia dei servizi stessi.

Nella motivazione della sentenza, la Corte – con un argomento non strettamente necessario per la risoluzione del caso concreto – inserisce un pesante giudizio sulla modalità normativa con cui si individuano le funzioni attribuite ai Comuni. Secondo la Corte, infatti, bisogna «richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

La conclusione che se ne trae è che l'obbligo di aggregazione previsto dall'art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 è incostituzionale perché perpetua una disciplina normativa indifferenziata che non tiene conto delle diversità territoriali secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, «con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi» tra i cittadini di un grande e di un piccolo Comune. Il richiamo della Corte al legislatore sulla mancata individuazione delle funzioni non può, tuttavia, essere un alibi per l'incapacità dei Comuni di superare limiti propri, primo fra tutti lo sfrangiamento territoriale, legato ad un passato storico non più adeguato alle effettive esigenze delle funzioni e dei servizi da svolgere.

Si ripropone a questo proposito la ben nota questione relativa al numero ed alla estensione dei Comuni italiani, la cui difformità in ordine agli abitanti ed al territorio richiederebbe alcune opportune modificazioni.



Ancora oggi i dati statistici confermano la frammentazione e la differenziazione dei Comuni. Nonostante la riduzione del loro numero da 8.101 nel 2001 agli attuali 7.914, permane una sostanziale disomogeneità, in quanto solo il 15 per cento circa di essi ha più di 10.000 abitanti e 5.496 non raggiungono il numero di 5.000 abitanti<sup>26</sup>.

La mancata adesione volontaria a forme aggregative è un limite che gli Enti locali stentano a superare per motivi culturali più che per motivazioni di corretta gestione dei servizi. Tale atteggiamento appare addirittura autolesionistico quando la pervicace difesa dell'autonomia connessa con la scarsità di risorse disponibili comporta un dissesto finanziario che, conseguentemente, finisce per limitare, attraverso il conseguente commissariamento, quella autonomia che si voleva tutelare.

Va perciò incentivato l'associazionismo comunale, nel modo previsto dalle disposizioni introdotte dalla legge Delrio, che consentono ai Comuni, ove vogliano procedere all'unione od alla fusione, di conservare alcuni profili dei Comuni originari, ad esempio mantenendo servizi decentrati al fine di superare gli ostacoli culturali all'aggregazione comunale. Un primo risultato positivo, seppur parziale, è la crescita del numero di unioni e fusioni successivo all'approvazione della legge Delrio<sup>27</sup>.

### **6. Segue: La limitatezza delle risorse economiche**

L'altro profilo da tenere in considerazione è l'insufficienza delle risorse finanziarie: circa novanta Comuni hanno superato la fase del dissesto, sessantasei sono attualmente in dissesto, trecento hanno attuato le procedure di riequilibrio<sup>28</sup>.

Il punto è ancora oggi molto controverso e foriero di ulteriori sviluppi. Con la sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2015,

---

(26) In [www.istat.it/it/archivio/6789](http://www.istat.it/it/archivio/6789).

(27) In questo senso, M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7 2019.

(28) Banca dati del Ministero dell'interno, in collaborazione con Università Ca' Foscari di Venezia in [www.cafoscari.eu/studi/public/elen\\_comu.php?sort=abit%20DESC](http://www.cafoscari.eu/studi/public/elen_comu.php?sort=abit%20DESC).

n. 208<sup>29</sup>, che consentiva di ripianare il debito accertato nel piano di riequilibrio in un termine trentennale invece che decennale, come prima previsto.

Dal punto di vista contabile, «l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: *a*) l'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; *b*) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; *c*) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato». Il ripiano trentennale appare perciò difforme dalle regole della buona amministrazione finanziaria e contrario alla «forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica».

In secondo luogo, «la lunghissima dilazione temporale finisce per conflaggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata».

Infine, la norma impugnata contrasta con il principio di responsabilità degli amministratori pubblici, che, altrimenti, non sarebbero chiamati a rispondere degli squilibri economici da essi creati in violazione del principio della connessione tra rappresentanza democratica e responsabilità. Il rischio concreto che tale decisione potesse provocare la crisi finanziaria di tutti quei Comuni che avevano predisposto un piano di rientro trentennale e che ora dovevano produrne uno decennale, ha comportato un intervento del legislatore. L'art. 38, comma 1-*terdecies* del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito in l. 28 giugno 2019, n. 58 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (c.d. decreto crescita) ha previsto nuovi termini del piano di riequilibrio finanziario che tengono conto del rapporto tra passività ed impegni nonché del numero di abitanti del Comune. Il piano di rientro

---

(29) Art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, c. 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

può essere esteso fino a venti anni per quei Comuni che abbiano un rapporto passività/impegni superiore al sessanta per cento, se hanno popolazione superiore a sessantamila abitanti, e oltre il cento per cento per tutti gli altri Comuni.

Il problema del riequilibrio finanziario appare di complessa risoluzione. La nuova norma non sembra in grado di superare tutte le argomentazioni che hanno portato alla dichiarazione di incostituzionalità della precedente disciplina.

Si potrebbe, peraltro, discutere sulle motivazioni addotte dalla Corte nella sentenza 18/2019. Un'interpretazione coerente con le argomentazioni sulla responsabilità intergenerazionale e su quella di mandato degli amministratori porterebbe ad affermare che il piano di riequilibrio non dovrebbe superare il limite della singola legislatura, cioè cinque anni. Inoltre, l'argomento della responsabilità di mandato sarebbe corretto se gli amministratori, al momento della loro elezione, trovassero un bilancio in equilibrio, in caso contrario i nuovi eletti giocherebbero una partita ad *handicap* per gli errori dei loro predecessori.

Qualunque sarà l'evoluzione della questione, rimane il fatto che gli enti in disequilibrio finanziario agiscono con un bilancio "ingessato" dal piano di rientro, oggetto di costante monitoraggio della Corte dei conti, con vincoli alla spesa ed obbligo di imposizione fiscale per i servizi locali al massimo delle aliquote previste dalla legge. Una situazione difficile per la gestione dei servizi, molte volte dovuta a precedenti amministratori, non sempre oggetto delle dovute sanzioni.

### ***7. Incertezze sull'individuazione dell'ente di area vasta***

Le questioni relative ai Comuni non possono ovviamente essere vagliate se non intersecandole con l'individuazione di un ente di area vasta per la gestione di servizi sovracomunali.

Considerando solo la Provincia tra gli enti area vasta<sup>30</sup>, è noto il dibattito, fin dai tempi dell'unità d'Italia, sulla sua utilità ed i vari tentativi di abolirla<sup>31</sup>.

---

(30) Molti e differenziati sono gli enti sovracomunali, che non sono oggetto del presente lavoro. Sul punto: G. CAIA, *I nuovi Enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, Roma, 2016, p. 193 ss.

(31) F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *federalismi.it*, 4, 2012.

La vicenda ha visto una netta svolta con la legge Delrio 56/2014<sup>32</sup>. Invero, questa legge avrebbe dovuto avere vita temporanea, in attesa della definitiva abolizione delle Province prevista dalla riforma costituzionale, che poi invece non ha superato la verifica referendaria. Addirittura la stessa vigenza della legge Delrio, dopo l'insuccesso referendario, è stata messa in dubbio, tanto da costituire oggetto della recente sentenza n. 129/2019 della Corte costituzionale. Nel caso specifico, la legge regionale Toscana 3 marzo 2015, n. 22 aveva attribuito alla Regione le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti. La Corte, nel dichiararne la illegittimità, osserva che già nelle precedenti sentenze n. 50 del 2015 e n. 143 del 2016 aveva precisato che la legge Delrio mantiene piena efficacia quanto al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta». Di conseguenza, resta in vigore la determinazione delle funzioni attribuite dalla legge Delrio, che assegna la materia dei rifiuti alle Province con la conseguente illegittimità costituzionale della legge regionale toscana che intendeva avocarla<sup>33</sup>.

È pensiero comune in dottrina che la legge Delrio sia *comunicentrica*, per le modalità di elezioni degli organi di Province e Città metropolitane. Si cerca, in questo modo, di realizzare la necessaria sintesi dei livelli di governo, non più nelle tradizionali forme collaborative delle conferenze di servizi o degli organi compositivi quali le Conferenze Stato-Regioni-Città. Invero, l'identificazione nelle stesse persone degli organi di governo dei Comuni con quelli di Città metropolitane e Province rappresenta una nuova modalità di *governance* o di "leale cooperazione", non più basata sulla composizione di interessi tra soggetti differen-

---

(32) Sulla situazione attuale della Provincia: C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, 5, 2019; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit.

(33) G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *Rivista Aic*, 4, 2019.

ti, ma sulla unificazione personale di funzioni di organi diversi, rappresentativi di livelli territoriali differenti. Un modello particolarmente innovativo che, al netto delle questioni sulla democraticità delle elezioni di secondo grado, potrebbe funzionare dal punto di vista della composizione degli interessi.

Certo il modello presenta anche alcuni limiti, poiché l'unificazione della rappresentatività di enti diversi condensa in una sola persona funzioni differenti di difficile gestione pratica (si pensi al sindaco metropolitano anche sindaco del Comune capoluogo). Ancora più rilevante è l'obiezione secondo cui il presidente della Provincia o il sindaco metropolitano saranno portati a privilegiare il proprio Comune di origine, trascurando il livello di area vasta, perché agli elettori del Comune dovranno riproporre la loro candidatura.

Realizzare un ente di area vasta a base comunale è comunque un esercizio non facile, che impegna enti che gestiscono funzioni di prossimità come i Comuni ad imparare a gestire servizi di area vasta, in genere ad alta complessità tecnica (tra tutti, il ciclo delle acque compresa la depurazione o la tutela ambientale). Per questo, è utile mantenere l'*expertise* delle Province.

Rimane il fatto che l'impianto complessivo della legge Delrio ha quanto meno indicato – con i limiti dovuti ad una riforma epocale apparentemente transitoria – una direzione di rafforzamento del ruolo dei Comuni.

Che si tratti di un tentativo non facile è dimostrato non solo dalle difficoltà incontrate nella sua attuazione, ma anche dalle differenti opinioni della dottrina più recente, che, giudicando il modello della l. 56/2014 a cinque anni dalla sua entrata in vigore, ha espresso posizioni differenziate. Vi è chi vede positivamente la cooperazione intercomunale come modalità di gestione dei servizi accanto ad una Provincia "leggera", titolare di sole funzioni di coordinamento verticale<sup>34</sup>, mentre altri ritengono che il governo del territorio vada affidato agli enti più omogenei

---

(34) M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., p. 20.

del nostro ordinamento, individuati nelle Province, i cui poteri andrebbero rafforzati<sup>35</sup>.

Sembra opportuno compiere tutti gli sforzi possibili affinché la scelta compiuta dalla legge Delrio sia attuata in tutte le sue disposizioni, equilibrando i rapporti tra Province e Comuni/Unioni di Comuni, ma soprattutto tra Regioni e Città metropolitane.

L'errore più evidente sarebbe ora cambiare di nuovo rotta, senza aver potuto sperimentare fino in fondo quanto la legge Delrio prevede. Mai come in questo caso la migliore riforma è non riformare di nuovo.

### **8. Funzioni ed attività delle Città metropolitane**

La costituzione effettiva delle Città metropolitane ha aperto un nuovo capitolo nella strutturazione territoriale degli Enti locali.

La legge Delrio, fissando la perimetrazione delle Città metropolitane ed un termine obbligatorio per la loro costituzione, ha consentito di istituire un ente già previsto dalla l. 142/1990, ma mai costituito per la complessità normativa di quella legge, ma anche per la scarsa volontà degli enti che avrebbero dovute crearle, timorosi di dover cedere funzioni, come dimostrano anche i ricorsi delle Regioni alla Corte costituzionale. Le Città metropolitane sono ancora oggi alla ricerca di una precisa identità, che le svincoli dalla condizione di enti sostitutivi delle Province e le renda livello di governo analogo a quello delle Città metropolitane europee (art. 1, comma 2, l. 56/2014), legittimate a rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, senza intermediazione della Regione. L'esperimento istituzionale di governare un territorio per interessi ed obiettivi comuni, superando la ripartizione per enti, dovrebbe mettere insieme gli interessi di un grande centro urbano con Enti locali limitrofi, legati a quello per la gestione dei servizi.

Per questo gli Statuti metropolitani prevedono forme di collaborazione tra la Città metropolitana e gli altri soggetti istituzionali presenti al suo interno (Comuni, Unioni di Comuni, zone omogenee, municipi), nonché quelli con altri soggetti esterni all'area metropolitana (Regioni, Comuni, Unioni di Comuni e Province limitrofi).

---

(35) C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio"*, cit., p. 41.

Quanto alle prime, si riscontra che tutte le Città metropolitane hanno provveduto – benché fosse facoltativo (art. 1, comma 11, lett. c), l. 56/2014) – ad individuare al loro interno “zone omogenee”, secondo differenti criteri che individuano l’omogeneità nella conformazione orografica o nelle precedenti delimitazioni territoriali. Sono considerate uno strumento in grado di coordinare o gestire in forma integrata le politiche del territorio (art. 3, Genova; art. 7, Bari), spesso attraverso l’avvicinamento degli uffici o l’organizzazione di uffici condivisi (art. 32, Roma; art. 30, Milano; art. 22, Genova; art. 26, Bari). Quanto ai rapporti esterni, prevale la generica previsione di accordi o convenzioni (art. 36, Roma; art. 27, Genova; art. 21, Firenze) o, in alcuni casi, “forme permanenti” di consultazione o di coordinamento (art. 31, Milano; art. 30, Bari) tra la Città metropolitana e i Comuni singoli o associati confinanti.

Quanto alle funzioni, la legge Delrio ne attribuisce alcune direttamente alle Città metropolitane, attribuendo alle Regioni il potere di assegnarne delle altre.

L’attuazione regionale è stata quanto mai differenziata ed è ancora difficile in questo frangente ricostruire in maniera sistematica il quadro complessivo.

Il primo provvisorio orientamento di quasi tutti i legislatori regionali è stato quello di (ri)portare in capo alla Regione alcune funzioni delle Province. Questo nuovo centralismo regionale è stato da alcuni giustificato con la necessità di non interrompere bruscamente servizi necessari ma non più gestibili dalle Province, realizzando così peraltro un percorso opposto a quello perseguito non molti anni addietro dalle leggi Bassanini che, al contrario, volevano realizzare il precetto costituzionale di Regioni “leggere”, scevre di funzioni amministrative ed apparati esecutivi.

Si notano, comunque, nelle leggi regionali diversi modi di affrontare la questione. La l.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22 ss. mm. delinea le competenze degli enti, rinviando a successivi atti d’intesa; la l.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13 ss. mm., con ottantanove articoli definisce puntualmente le funzioni attribuite a Regione, Province, Città metropolitana, Unioni di Comuni e Comuni.

Invero, in tutti i sistemi multilivello – e non solo in Italia – è pressante l’esigenza di una riorganizzazione territoriale a “scala geografica varia-

bile”, prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi, come già auspicava il Libro verde sulla coesione sociale COM(2008) 616, secondo cui «per far fronte efficacemente alla frammentazione istituzionale occorre una risposta politica su *scala geografica variabile*, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra Paesi diversi in altri casi e fra l’UE e i Paesi confinanti in altri ancora» (corsivo nostro).

### 9. *Gli incerti contenuti del regionalismo asimmetrico*

Nell’oscillazione continua tra unità dell’ordinamento nazionale, decentramento delle funzioni statali ed autonomie locali ed istituzionali, matura ora la questione della concreta attuazione del regionalismo differenziato, previsto dall’art. 106, c. 3 della Costituzione<sup>36</sup>, che consen-

(36) Nella ricchissima letteratura sul punto, si segnalano, tra gli altri: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, *ivi*, p. 53 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. BIN, *La funzione amministrativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 365 ss.; ID., “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *questa Rivista*, 2008; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; ID., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, p. 273 ss.; F. MERUSI, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rass. parlam.*, 4, 2003, p. 901 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, p. 599 ss.; A. FERRARA, G.M. SALLERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano 2003; V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 15 ss.; M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali, un “mito” necessario*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 30 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *questa Rivista*, 2008; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 2008; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *questa Rivista*, 1, 2008, p. 87 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano 2012; O. CHESA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 14, 2017. Più di recente: G. ROLLA, *L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 141 ss.; AA. VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2019.



te forme e condizioni particolari di autonomia regionale nelle materie di legislazione concorrente e nelle materie della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; delle norme generali sull'istruzione; della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La riorganizzazione del sistema istituzionale si gioca tutta intorno alla controversa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei modi di finanziamento di essi, ben più che sull'astratta individuazione dei confini di competenza tra singoli livelli di governo.

Perciò le iniziative volte a dare attuazione al regionalismo differenziato vanno attentamente monitorate per evitare che si allarghino, oltre ogni supportabile misura, le già esistenti differenze territoriali, che anzi – Costituzione alla mano – dovrebbero essere ridotte. Differenze territoriali diffuse, dovute ad un disforme sviluppo “a macchia di leopardo” del Paese e non solo ad uno squilibrio tra Nord e Sud<sup>37</sup>.

Come è noto, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno da tempo chiesto un'autonomia differenziata. Già le modalità della trattativa avviata dal Governo con le tre Regioni hanno sollevato molti dubbi, per la novità della questione e per l'opacità della procedura. L'idea, inizialmente formulata, di una legge delega approvata dal Parlamento che lasciasse al Governo il potere di concordare con le Regioni i contenuti delle materie trasferite è ora superata dalla convinzione che sia necessaria una legge rafforzata<sup>38</sup>.

---

(37) L'attuale disegualianza tra Nord e Mezzogiorno è chiaramente esposta nel Rapporto SVIMEZ 2018, in <http://inx.svimez.info/svimez/rapporto-2018>, secondo cui la spesa pubblica nel periodo della crisi economica, tra il 2008 e il 2017, si è ridotta del 7,1% nel Mezzogiorno, mentre è cresciuta dello 0,5% nel resto del Paese. L'ammontare della spesa pubblica complessiva consolidata di amministrazioni centrali e territoriali si presenta significativamente più bassa nel Mezzogiorno: 6.886 euro per abitante nel 2016 contro i 7.629 euro del Centro-Nord. Il tasso di occupazione è ancora due punti al di sotto del 2008 nelle Regioni meridionali, mentre ha recuperato i livelli del 2008 nel Centro-Nord. Non si attenua l'emigrazione intellettuale dei giovani meridionali che si iscrivono nelle università del Centro-Nord (il 25,6% pari a 175 mila unità).

(38) P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 163 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13, 2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in AA. VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 2 ss.

Ma, a parte le procedure<sup>39</sup> (che pure restano essenziali in uno Stato di diritto), il dibattito si è sviluppato sul contenuto delle singole proposte regionali, per quanto la genericità degli accordi sottoscritti consenta di comprenderne l'effettiva portata<sup>40</sup>.

Dalle ultime bozze di intesa, esitate il 15 maggio 2019<sup>41</sup>, si possono notare, innanzitutto, le differenze tra le richieste formulate dalle tre Regioni<sup>42</sup>.

Solo la Regione Veneto chiede che le vengano attribuite tutte le ventitré materie previste dall'articolo 116, comma 3, Cost.<sup>43</sup>, mentre la Lombardia ne richiede venti (escluse organizzazione della giustizia di pace; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale) e l'Emilia-Romagna sedici (escluse organizzazione della giustizia di pace; professioni; alimentazione; ordinamento della comunicazione; porti e aeroporti ci-

---

(39) S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, 18, 2019.

(40) Secondo G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, cit., pp. 182-183, «l'iter attuativo l'art. 116, comma 3, Cost., avviato da pochi mesi, sta generando dubbi interpretativi riconducibili essenzialmente al fatto che, una volta entrata in vigore la revisione costituzionale del 2001, il legislatore ha evitato di tradurre gli essenziali enunciati normativi del dettato costituzionale in un procedimento dettagliato e compiuto nei suoi passaggi più significativi». Osserva F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 5 ss. che le carenze dello Stato nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, prima fra tutte la sanità, legittima un ragionamento che consenta un'asimmetria regionale che contemperi equità sociale ed efficienza.

(41) [www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/documenti/index.html](http://www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/documenti/index.html). Si veda anche dossier dell'Ufficio studi del Senato al sito [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf).

(42) Per una puntuale ricostruzione: M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *questa Rivista*, 2, 2018, p. 471 ss.

(43) C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 18, 2018, osserva che «è questo, senz'altro, il punto di maggiore divergenza tra gli approcci prescelti dalle tre Regioni, se si tiene conto che il disegno di legge approvato dal Consiglio regionale del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nessuna esclusa, e che per ogni materia il tipo di autonomia richiesta è sempre di tutti e tre i tipi (legislativa, amministrativa e finanziaria)». Ad esempio, tra le tante richieste, ancora oggetto di discussione, la Regione Veneto chiede anche di poter regolare i flussi migratori sul proprio territorio.

vili; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale).

Ma, al di là del numero di materie richieste – che pure costituisce elemento di valutazione delle proposte in atto – la principale differenza attiene al modo di ritaglio delle materie stesse ed alle modalità di finanziamento.

Quanto alle materie, nelle pre-intese tra Stato e singole Regioni, si individuavano come settori del trasferimento le politiche attive del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, l'organizzazione sanitaria e l'assistenza farmaceutica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Nell'ambito delle politiche del lavoro, le tre Regioni avranno maggiori poteri legislativi ed organizzativi, con risorse aggiuntive per le politiche attive ed i centri per l'impiego, ma non è chiaro come queste misure si potranno armonizzare con le competenze attribuite nella stessa materia alle Città metropolitane ed alle Province, nonché con le nuove forme di politiche attive realizzate con il reddito di cittadinanza.

Quanto all'istruzione<sup>44</sup>, tutte le tre Regioni potranno determinare la programmazione dell'offerta formativa, con la possibilità di definire la dotazione organica e l'assegnazione alle singole scuole di docenti, sebbene formalmente d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale. Inoltre, le Regioni potranno costituire un fondo regionale per contratti a tempo determinato in caso di necessità dell'organico delle scuole, anche istituendo posti in deroga.

Vengono rafforzate le competenze in materia integrata di istruzione e formazione professionale, con la possibilità di organizzare Istituti tecnici superiori (Its), anche in questo caso incidendo su materia di competenza degli enti territoriali. Non è chiaro, ad esempio, come si possano conciliare i nuovi poteri regionali con le competenze degli Enti locali in materia di dimensionamento scolastico.

Infine, si incide anche in materie di competenza delle università, consentendo alle Regioni il finanziamento di nuovi corsi di laurea d'intesa

---

(44) Per comprendere l'importanza della materia dell'istruzione è significativo ricordare i dati forniti da G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *federalismi.it*, 18, 2019, secondo cui l'eventuale trasferimento alle tre Regioni di tutte le materie concorrenti aumenterebbe i loro bilanci tra il 21,4% ed il 28,3% circa, ma se si escludesse l'istruzione l'incremento dei bilanci varierebbe tra l'1,6% ed il 2,1%.

con la Conferenza Regione-Università in Emilia-Romagna e d'intesa con le singole Università, in Lombardia e Veneto, minando così alla radice l'equa distribuzione delle risorse, garantita dalla ripartizione del fondo di finanziamento ordinario, secondo precisi e dettagliati parametri che attengono a didattica, ricerca, terza missione.

Nella sensibile materia della salute<sup>45</sup>, gli accordi consentono: di incidere sulla *governance* delle aziende sanitarie, anche in materia di direzione strategica (Lombardia); di programmare gli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSN; di avere maggiore autonomia legislativa, amministrativa ed organizzativa in materia di istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi. Quanto al personale, si introduce una maggiore autonomia finalizzata a rimuovere specifici vincoli di spesa stabiliti dalla normativa statale, inclusa la regolamentazione dell'attività libero professionale e la facoltà, in sede di contrattazione integrativa collettiva, di prevedere, per i dipendenti del SSN, incentivi e misure di sostegno (Veneto); inoltre all'Emilia-Romagna è assegnata la competenza a definire, sotto profili qualitativi e quantitativi, le forme di distribuzione diretta dei farmaci per la cura dei pazienti soggetti a controlli ricorrenti. Viene altresì consentito alle Regioni di stipulare con i medici contratti di "specializzazione lavoro" a tempo determinato, inserendoli nel SSN. Le Regioni avranno una maggiore autonomia nello svolgimento delle funzioni relative al sistema tariffario, ai rimborsi, alla remunerazione e compartecipazione, ma solo limitatamente agli assistiti residenti nella Regione.

L'invasione dell'autonomia universitaria è segnata dalla possibilità di stabilire regole in materia di accesso alle scuole di specializzazione, finanziando nuove borse di studio e con la possibilità di integrare i medici specializzandi nel sistema delle aziende sanitarie, nonché di determinare il numero dei posti dei corsi di formazione per i medici di medicina generale.

Infine, è prevista la possibilità di stipulare accordi con le Università del rispettivo territorio sia per l'integrazione operativa dei medici specializzandi con il sistema aziendale (Emilia-Romagna e Veneto) sia per ren-

---

(45) R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2, 2019.

dere possibile l'accesso dei medici titolari del contratto di "specializzazione lavoro" alle scuole di specializzazione (Emilia-Romagna e Veneto), nonché per l'avvio di percorsi orientati alla stipula dei contratti a tempo determinato di "specializzazione lavoro" (Lombardia).

In materia di ambiente risultano attribuite a Lombardia e Veneto la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la prevenzione ed il ripristino ambientale. Appaiono, invece, di maggiore ampiezza le competenze in materia ambientale attribuite alla Regione Emilia-Romagna, con particolare riguardo al rafforzamento delle funzioni programmatiche in materia di difesa del suolo, gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria, bonifica dei siti inquinati, aree protette.

#### **10. Osservazioni sulle bozze di intesa tra Stato e singole Regioni**

L'esemplificativa indicazione di alcune materie attribuite alla legislazione ed all'amministrazione differenziata<sup>46</sup> – indefinita per alcuni profili negli stessi documenti ufficiali – è necessaria per verificarne l'incidenza sui futuri assetti istituzionali.

L'esame delle bozze di intesa rivela alcune criticità da affrontare e risolvere.

È stato osservato innanzitutto che, ove un così esteso numero di materie come quello previsto nelle attuali intese venisse richiesto dalle altre Regioni, «il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale»<sup>47</sup>, anche per le ripercussioni che avrebbe in termini di soppressione o ridimensionamento degli uffici statali.

---

(46) Nota F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo differenziato: una questione preliminare*, in *www.astrid-online.it*, 2019, che l'ampliamento dell'oggetto della potestà legislativa regionale comporterebbe che «le denominazioni delle materie elencate nell'art.117, c. 3 esprimerebbero cose diverse secondo che le materie siano intestate alle Regioni ad autonomia ordinaria o invece a quelle ad autonomia differenziata», perciò l'art. 116 c. 3 Cost. consente di differenziare l'autonomia solo a livello amministrativo, senza modificare il regionalismo vigente in Costituzione.

(47) Nota del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019 in *www.flcgil.it/files/pdf/20190702/dipartimento-affari-giuridici-e-legali-presidenza-cdm-su-autonomia-differenziata-del-19-giugno-2019.pdf*

Ancora più significativo è il fatto che solo la bozza stipulata con la Regione Emilia-Romagna prevede che l'esercizio delle nuove competenze regionali sia comunque sottoposto ai principi generali dell'ordinamento, dell'unità giuridica ed economica, nonché ai livelli essenziali delle prestazioni. Bisognerebbe perciò che tali limiti siano esplicitati in tutte le intese, perché le maggiori competenze attribuite ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost. non possono certo derogare ai principi generali dell'ordinamento né ai livelli essenziali delle prestazioni.

Da verificare anche quanto previsto nell'art. 8 di tutte le bozze di intesa, secondo cui la cedevolezza delle norme statali, nelle materie trasferite, è affidata alla legge regionale, che individua espressamente le norme statali di cui cessa l'efficacia nelle singole Regioni.

Il finanziamento delle materie trasferite rimane il profilo più controverso, punto focale che condiziona il giudizio sulla conformità a Costituzione del regionalismo differenziato.

Il criterio orientativo previsto dalla Costituzione, anche in caso di regionalismo asimmetrico, è primariamente la realizzazione dei livelli essenziali di prestazioni a garanzia dei diritti più che la valutazione dei costi standard<sup>48</sup>, che invece potrebbe prevalere nella costruzione di questo nuovo tipo di regionalismo.

Il rinvio che l'art. 116, comma 3, Cost. fa all'art. 119 Cost. significa che devono essere rispettati i principi contenuti in quest'ultimo, compresa la costituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e la possibilità di prevedere «risorse aggiuntive» allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

---

(48) Concetto ampiamente esposto da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8, 2019, p. 23, secondo cui il problema non è tanto il regionalismo differenziato ma il modo attuale di realizzarlo, che richiede «un chiaro intervento correttivo per renderlo più coerente ed efficace rispetto agli obbiettivi non solo di sviluppo ma anche di tutela e garanzia dei diritti fondamentali di tutta la cittadinanza». *Contra* E. BALBONI, *In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 2019, che ritiene, vigente il federalismo fiscale ed il d.lgs. 216/2010, il fabbisogno di spesa standardizzato come il criterio orientativo principale per regolare l'attribuzione delle materie.

Perciò, ogni tentativo di trattenere in Regione una parte cospicua del gettito fiscale<sup>49</sup>, derogando al principio di solidarietà sociale del fondo perequativo<sup>50</sup> è non solo contrario a Costituzione, ma determina maggiori diseguaglianze<sup>51</sup> e configura – secondo alcuni – un vero tentativo di eversione<sup>52</sup>.

Solo la proposta della Regione Emilia-Romagna non prevede la richiesta di un'autonomia fiscale differenziata, così da evitare il rischio di una crescita della spesa pubblica e degli squilibri territoriali tra Regioni più o meno ricche<sup>53</sup>.

Nelle bozze di intesa, l'art. 5 prevede che l'attribuzione di risorse finanziarie venga determinata da una Commissione paritetica Stato-Regione, che deve determinare la spesa attribuita in via permanente alla Regione per le materie trasferite o assegnate, secondo i fabbisogni standard. Tuttavia, ove, trascorsi tre anni, non si riuscisse a determinare il criterio dei fabbisogni standard, le risorse sarebbero attribuite in maniera tale da non poter essere inferiori al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Osserva, a questo proposito, il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, così facendo, si attribuirebbe alle Regioni una competenza differenziata sul presupposto che esse, in quanto virtuose, siano in grado di risparmiare

---

(49) Nella prima proposta di intesa, la Regione Veneto aveva proposto di finanziare le nuove funzioni assegnate trattenendo i nove decimi del gettito dell'Irpef, dell'IRES e dell'imposta sul valore aggiunto.

(50) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Roma, 2019, p. 29.

(51) M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

(52) R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Iacostituzione.info*, 16 marzo 2019.

(53) C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., p. 5. Opinione ribadita più di recente da G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, cit., p. 19, «va notato che la Regione Emilia-Romagna ha posto alla base la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle capacità di governo regionali, senza pregiudicare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale e i principi solidaristici e cooperativi che regolano i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali», al contrario di quanto proposto dalla Regione Veneto, che chiedendo più funzioni e più risorse impedisce di realizzare il principio di neutralità perequativa prevista dall'art. 119 Cost. In questo senso anche: F. BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in *federalismi.it*, 18, 2019.

risorse, ma poi, dopo un triennio, tornerebbero ad ottenere le stesse risorse di tutte le altre Regioni. Questo meccanismo, peraltro, farebbe aumentare il valore medio della spesa pubblica, in contrasto con la clausola di invarianza finanziaria e con la necessaria perequazione prevista dallo stesso art. 116 Cost.<sup>54</sup>.

Sempre ai sensi dell'art. 5 delle bozze di intesa, il finanziamento delle materie, come individuate secondo i criteri precedentemente indicati, può avvenire con l'utilizzazione anche congiunta di due criteri: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. Il finanziamento delle nuove funzioni assegnate è il crinale su cui verificare la conformità a Costituzione del nuovo regionalismo<sup>55</sup>. La determinazione del costo standard affidata – come visto – ad una Commissione mista e secondo i criteri indicati non è ancora definita. Se è vero che l'asimmetria delle funzioni richiede un finanziamento differenziato, le esigenze di unità del sistema esigono che si realizzi «una neutralità perequativa per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni»; perciò, quanto più si finanziano le nuove funzioni con tributi propri o con compartecipazione a tributi erariali che rimangono nelle Regioni ove sono prodotti «tanto più emergerà il fatto che uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili», tanto che una situazione tende a prevalere sull'altra<sup>56</sup>.

È su questo punto, ancora oggetto di discussione<sup>57</sup>, che sarà possibile valutare la natura stessa del regionalismo differenziato, la sua capacità

---

(54) Il Dipartimento consiglia a questo proposito, ove non venissero nell'arco dei tre anni definiti i fabbisogni standard, di individuare come criterio di attribuzione delle risorse la minor somma tra il costo storico e il valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.

(55) A. ZANARDI *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017.

(56) G. BERNABELI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, cit., p. 19.

(57) Osserva D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista Aic*, 1, 2019, p. 263 ss. che è possibile un regionalismo asimmetrico conforme a Costituzione «funzionale al rafforzamento dei diritti di



di essere un'esperienza di efficace miglioramento qualitativo delle attività delle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo del territorio, senza drenare risorse destinate ai necessari contemporanei processi di coesione sociale.

### *11. Prospettive del sistema istituzionale alla luce delle ipotesi di regionalismo differenziato*

È di tutta evidenza che, in questo frangente temporale, non si è più nell'ambito del tradizionale confronto Stato-Regioni-autonomie locali<sup>58</sup>, che ha caratterizzato, con andamento oscillante, la nostra storia istituzionale; l'ordinamento è ora di fronte ad uno snodo fondamentale senza precedenti, che deve essere affrontato e non più eluso.

Invero, l'indirizzo costituzionale, sancito dall'art. 5 Cost., di garantire autonomia degli enti territoriali e decentramento delle funzioni statali viene sostituito con l'ampliamento delle materie attribuite alle Regioni, riproponendo surrettiziamente il superato criterio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, una sorta di *parallelismo rovesciato*<sup>59</sup>, contrario alla previsione dell'art. 118 Cost. che attribuisce le funzioni amministrative prioritariamente ai Comuni. Infatti, ove si fosse voluta garantire la diversificazione delle funzioni amministrative secondo le concrete condizioni di ogni contesto territoriale sarebbe stata sufficiente la corretta applicazione dell'art. 118 Cost. senza dover ricorrere all'art. 116, comma 3 Cost.<sup>60</sup>.

Peraltro non si può fare a meno di osservare che si attribuiscono alle Regioni nuove materie o si ampliano i confini di quelle già attribuite in

---

cittadinanza sull'intero territorio nazionale e quindi, all'unità anche nella prospettiva di contenere di rivendicazioni secessionistiche», ma solo se l'introduzione dei fabbisogni standard sarà realizzata in maniera da soddisfare i livelli essenziali di prestazione.

(58) L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, sottolinea come gli organi di raccordo istituzionale debbano, in questo nuovo quadro, assumere nuove e più penetranti funzioni.

(59) M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit.

(60) M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit.

una situazione di totale incertezza sulla funzione degli Enti locali, creando ulteriore confusione tra le funzioni attribuite agli uni ed agli altri. Il regionalismo differenziato disegnato negli accordi preliminari, pur con le rilevate differenze tra le diverse Regioni, solleva alcune questioni sulla tenuta del sistema istituzionale, dando luogo ad una corsa al regionalismo differenziato da parte di tutte le Regioni a Statuto ordinario che obbliga ad un ripensamento complessivo sui rapporti Stato-Regioni<sup>61</sup>, con le accennate questioni circa la soppressione di uffici e strutture statali; mette in discussione i rapporti tra Regioni ed Enti locali, sottraendo ad essi, con un parallelismo rovesciato, compiti e funzioni attribuiti dall'art. 118 Cost.; obbliga a riflettere se le modalità di finanziamento delle nuove funzioni assegnate alle Regioni incidano sull'eguaglianza sostanziale dei cittadini e sulla coesione sociale per evitare che aumenti il divario tra i territori.

In un frangente istituzionale così complesso e delicato, rimane attuale il pensiero di Roversi Monaco, che intendeva garantire autonomia reale ai territori e decentramento dell'organizzazione amministrativa senza strappi separatisti, ma anzi con una rinnovata solidarietà istituzionale, aumentando relazioni reciproche e rapporti collaborativi tra soggetti istituzionali<sup>62</sup>, per una più efficiente ed inclusiva gestione degli interessi pubblici.

---

(61) Sottolinea F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689 ss.

(62) In questo senso L. VANDELLI, *Riflessioni su autonomia e decentramento rileggendo le opere di Fabio Roversi Monaco*, in *AA.VV., Diritto amministrativo e società civile*, cit., p. 58, che, ricordando gli insegnamenti di Roversi Monaco, ritiene che le esigenze di collaborazione e coordinamento siano «fondamentale criterio che ispira l'intera concezione costituzionale delle autonomie; ma che al tempo stesso, comportano l'imprescindibile (particolarmente nella fase attuale, a fronte di crescenti tendenze a separatezze e ad improbabili autosufficienze) necessità di conseguire efficaci circuiti di condivisine di obiettivi e di integrazione di attività nella loro realizzazione».

## Evoluzione recente della disciplina in materia di trattamento dei rifiuti urbani e i suoi riflessi sulla funzione di pianificazione regionale

*Piergiorgio Novaro*

*Il presente contributo muove dalla più recente evoluzione del quadro normativo in materia di trattamento dei rifiuti urbani al fine di valutarne i riflessi sulla fondamentale funzione di pianificazione attribuita alle Regioni dal Codice dell'ambiente. L'attuale quadro normativo fornisce, inoltre, lo spunto per una più ampia riflessione circa l'inquadramento giuridico dell'attività di trattamento nella disciplina nazionale e, conseguentemente, la sua compatibilità con il diritto europeo.*

### *1. L'irrisolto nodo di un sistema infrastrutturale per la gestione dei rifiuti urbani*

La creazione di un sistema infrastrutturale adeguato per la corretta gestione dei rifiuti urbani è una problematica ancora attuale e comune a vari Stati dell'Unione europea. Ne è prova che a dieci anni dall'emanazione della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE le istituzioni europee continuano a ribadire al considerando 5 della direttiva 851/2018/UE quale priorità essenziale per quegli Stati che presentino tale *deficit* infrastrutturale di stabilire «obiettivi strategici di lungo termine chiari». Che il nostro Paese rientri nel novero di quei Paesi che non hanno ancora portato a pieno compimento le prescrizioni del diritto unionale in argomento è più che noto, così come ampiamente conosciute sono le procedure di infrazione e le relative sanzioni di cui il nostro Paese è stato oggetto proprio in virtù di tale mancata implementazione<sup>1</sup>.

---

(1) Per ricordarne alcune, la Repubblica italiana ha ricevuto due condanne da parte della Corte di giustizia con sentenze CGUE, causa C-297/08, *Commissione v. Repubblica italiana* e CGUE, causa C-323/13, *Commissione v. Repubblica italiana*, per non aver adempiuto alla creazione

Con il mal celato fine di ridurre gli oneri finanziari conseguenti all'applicazione delle predette sanzioni, il legislatore nazionale ha negli ultimi anni emanato alcune disposizioni, disorganiche e di dubbia coerenza con l'assetto normativo delineato dal Codice dell'ambiente (per brevità d'ora in avanti CODAMB), nel tentativo di porre rimedio alle situazioni emergenziali o di cronica inadeguatezza che a più riprese hanno interessato (ed interessano tuttora) alcune zone del territorio nazionale<sup>2</sup>. Ultima in ordine di tempo è stata la scelta operata dal legislatore nazionale, con l'art. 35 del d.l. n. 133/2014, di individuare per decreto una serie di impianti di incenerimento di rifiuti urbani con o senza recupero energetico dislocati sul territorio nazionale e di qualificarli contestualmente come «infrastrutture ed insediamenti di preminente interesse nazionale», giacché essi «realizzano un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrata dei rifiuti».

Tale disposizione ha avuto un percorso accidentato sul piano applicativo. Il decreto attuativo ha visto la luce solo nel 2016<sup>3</sup>. Esso è stato inol-

---

delle reti integrate di impianti di cui all'art. 16 della direttiva 2008/98/CE. Inoltre, con specifico riferimento ai piani regionali di gestione dei rifiuti, la Commissione europea ha avviato la procedura d'infrazione n. 2015/2165 per aver violato ben tredici Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano gli articoli 28, 30 e 33 della più volte citata direttiva 2008/98/CE. Tali disposizioni impongono infatti agli Stati membri di provvedere affinché le autorità competenti predispongano un piano di gestione dei rifiuti e procedano alla sua valutazione o, se opportuno, al suo riesame, con una cadenza di almeno sei anni. Per una disamina più approfondita della posizione assunta dalla Corte di giustizia in merito alle procedure d'infrazione mosse nei confronti del nostro Paese in materia di rifiuti urbani si rinvia a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2012, p. 999 ss.

(2) Emblematico in questo senso è l'art. 14, comma 1 del d.l. n. 91/2014 che estende i poteri di ordinanza generali previsti dall'art. 191 TUA in capo ai Sindaci dei Comuni laziali al dichiarato fine di «prevenire procedure d'infrazione ovvero condanne della Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione della normativa dell'Unione europea». Per il resto, concorda nell'individuare il contenimento della spesa pubblica, quale unica *ratio* ispiratrice che davvero riunisce tutti gli interventi normativi statali, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Irrazionalità e parziale contraddittorietà dei modelli regionali di governo della gestione dei rifiuti*, in *ITALIADECIDE, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio. Rapporto 2012-2013*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 172.

(3) Art. 35 d.l. n. 133/2014 conv. con mod. in l. n. 164/2014 sulla base del quale è stato successivamente emanato il d.P.C.M. 10 agosto 2016 «Individuazione della capacità complessiva di trat-

tre oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo e di rinvio pregiudiziale al giudice europeo.

Con l'assai recente arresto *Verdi Ambiente e Società*, la Corte di giustizia si è espressa circa la coerenza dell'assetto delineato dal citato art. 35 con il diritto europeo<sup>4</sup>. La Corte è stata investita dal TAR Lazio della questione circa la compatibilità della normativa nazionale da ultimo richiamata rispetto alla direttiva quadro in materia di rifiuti sotto un triplice profilo.

I primi due profili assumono particolare rilievo nella prospettiva in esame relativi alla compatibilità del richiamato art. 35 con il principio europeo della c.d. gerarchia dei rifiuti: il primo, ha ravvisato la violazione del principio europeo in ragione della mancata estensione della qualificazione di interesse strategico non solo all'attività di trattamento finalizzata al recupero energetico, ma anche alle attività di trattamento dei rifiuti ai fini di riciclo e riuso; il secondo, ha avanzato dubbi circa la compatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione nazionale mossa dal preminente scopo di «superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore».

Sul punto, la Corte di giustizia ha ritenuto che il principio europeo sulla gerarchia dei rifiuti, interpretato in base al combinato disposto degli artt. 4 e 13 della citata direttiva quadro relativi rispettivamente alla c.d. gerarchia dei rifiuti e alla protezione della salute umana e dell'ambiente, non osta in linea di principio alla normativa nazionale oggetto di rinvio pregiudiziale, purché la stessa «sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici».

Il terzo profilo assume invece una valenza indiretta nel ragionamento *in itinere*, poiché ha riguardato il d.P.C.M. 10 agosto 2016 attuativo dell'art. 35. La Corte ha ritenuto detto decreto in contrasto con il diritto unionale sulle valutazioni ambientali, per le ragioni che saranno di seguito esposte.

---

tamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati».

(4) CGUE, causa C-305/18, *Verdi Ambiente e Società*, 8 maggio 2019.

La pronuncia della Corte europea pare certamente destinata ad influenzare l'attuale dibattito, ritornato centrale, sul trattamento termico dei rifiuti urbani.

In quest'ottica, la risposta espressa in termini non del tutto netti da parte della Corte europea, assieme alla posizione assunta dalle istituzioni europee con la direttiva del 2018 citata in apertura, fornisce lo spunto per una più ampia riflessione riguardo al problematico inquadramento delle attività connesse al sistema infrastrutturale di gestione dei rifiuti urbani e la distribuzione delle relative attribuzioni amministrative nel nostro ordinamento, nella prospettiva della loro eventuale compatibilità con i principi europei in materia.

## ***2. La determinazione del fabbisogno impiantistico: l'arduo connubio tra competenze regionali e interesse strategico nazionale***

Un primo ordine di disposizioni europee che viene in rilievo nella prospettiva che qui preme riguarda la funzione amministrativa di pianificazione correlata alla gestione dei rifiuti.

In particolare, gli artt. 28 e 29 della direttiva 2008/98/CE prescrivono agli Stati membri di individuare le autorità competenti a predisporre rispettivamente i piani di gestione dei rifiuti e i programmi di prevenzione dei rifiuti, che dei primi possono anche essere parte integrante.

È importante rilevare come la direttiva 2018/851/UE abbia modificato il contenuto di tali piani includendo una valutazione esplicita circa la necessità di chiudere impianti esistenti o eventualmente di crearne di ulteriori, in ossequio ai principi di prossimità ed autosufficienza di cui all'art. 16 della medesima direttiva.

A livello nazionale, il CODAMB attribuisce alla Regione la fondamentale funzione di pianificazione appena richiamata. Più precisamente, l'art. 199 CODAMB attribuisce alla Regione la predisposizione del piano regionale di gestione dei rifiuti. Questo è un atto generale dal carattere eminentemente tecnico, che riunisce in sé i due strumenti di pianificazione di origine europea<sup>5</sup>.

---

(5) La Corte di giustizia nelle cause riunite c-53/02 e c-217/02, *Comune di Braine-le-Château*, con riferimento all'esatta ubicazione degli impianti di smaltimento ha ritenuto che «il piano o i piani di gestione che le autorità competenti degli Stati membri sono tenute a elaborare ai sensi

Quanto al contenuto di detto piano regionale, questo si traduce essenzialmente nella fissazione di *policies* e nell'organizzazione territoriale delle attività connesse al ciclo dei rifiuti. Il piano individua le politiche generali di gestione dei rifiuti in ambito regionale partendo dall'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato e individuando le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni che li riguardano. Esso fissa inoltre gli obiettivi di raccolta differenziata e di riduzione dei rifiuti, prevedendo altresì eventuali meccanismi premiali per incentivare il raggiungimento dei predetti obiettivi. Delimita, infine, il territorio regionale in ambiti territoriali ottimali e prevede criteri di localizzazione degli impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti<sup>6</sup>.

Rispetto all'impianto originario del Codice, è intervenuto il già menzionato art. 35 del d.l. n. 133/2014, il quale rimette ad un successivo regolamento l'individuazione a livello nazionale della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani mediante impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale e degli impianti con recupero energetico da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, tenendo conto della pianificazione regionale<sup>7</sup>. Gli impianti così individuati sono qualificati come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale»<sup>8</sup>.

---

della disposizione medesima devono contenere una carta geografica in cui sia riportata l'esatta futura ubicazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti ovvero criteri di ubicazione sufficientemente precisi affinché l'autorità competente incaricata del rilascio di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 9 di tale direttiva sia in grado di stabilire se il luogo o l'impianto in questione rientri nell'ambito della gestione prevista dal piano».

(6) Come sostenuto da alcuni Autori, l'esercizio di tale funzione pianificatoria non è stato sempre caratterizzato da un elevato grado di coerenza a livello interno, vale a dire in sede di coordinamento delle specifiche esigenze proprie di ciascun ambito in cui è suddiviso il territorio regionale, B. CIMINO, S. MORETTINI, C.T. PALMA, *Incoerenza e concorrenza tra politiche nella gestione del ciclo dei rifiuti*, in ITALIADECIDE, *Ciclo dei rifiuti*, cit., p. 123.

(7) REF, *Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente?*, 2015, in [www.refricerche.it](http://www.refricerche.it), p. 5, osserva che il recente intervento da parte del Governo, con l'obiettivo di porre rimedio alla cronica carenza di capacità di smaltimento in cui versa larga parte del Paese, ha dimostrato il chiaro intento di riaccentrare la pianificazione del settore in materia di infrastrutture strategiche.

(8) Vale la pena di rilevare come il legislatore nazionale attribuisca a tali impianti il "preminente interesse nazionale" a prescindere dalla loro qualificazione come beni pubblici o privati. Ciò non pare in contrasto con la posizione precedentemente sostenuta dall'ANAC. L'Autorità ha infat-

Nel disegno del legislatore, il decreto attuativo si limita a dettare «contenuti programmatici generali» che fungono da quadro di riferimento per successivi atti di pianificazione regionale «limitandosi ad indicare il numero e le dimensioni degli inceneritori da realizzare su scala territoriale di macroarea e di Regioni, con riferimento al solo fabbisogno residuo complessivo di incenerimento calcolato su scala nazionale, non intervenendo sulla ubicazione puntuale, sulle condizioni operative, né sulla ripartizione di risorse»<sup>9</sup>.

In realtà, al di là della formulazione utilizzata l'esercizio del potere regolamentare in argomento deve essere inteso come esplicitazione di una vera e propria funzione di pianificazione ulteriore e preminente rispetto alla competenza regionale attribuita dal CODAMB. Il decreto attuativo non si è infatti limitato alla semplice formulazione di criteri di massima, bensì ha proceduto alla puntuale indicazione degli impianti e delle caratteristiche degli stessi che le Regioni sono obbligate a realizzare nell'alveo del sistema nazionale.

Ben si comprende allora perché questo sia stato oggetto di censura da parte del giudice europeo per il mancato rispetto della disciplina della valutazione ambientale strategica. La Corte di giustizia citata in apertura, ha ritenuto che «la circostanza che una normativa nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione del quadro esistente costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e non osta alla sua inclusione nella nozione di “piani e programmi”»<sup>10</sup>.

La preminenza della pianificazione nazionale rispetto a quella regionale è poi definitivamente confermata dall'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003 da parte del medesimo articolo, in caso di mancato adeguamento della pianificazione regionale a suddetti “contenuti programmatici generali”.

---

ti ricondotto anche gli impianti in proprietà di soggetti privati «ad una iniziativa privata di pubblico interesse», ANAC, delibera n. 14 del 4 febbraio 2015.

(9) Così nelle premesse del d.P.C.M. 10 agosto 2016.

(10) CGUE, causa C-305/18, *Verdi Ambiente e Società*, §57; conforme CGUE, causa C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles*.



Investita della questione circa gli esatti contorni dell'attribuzione alle Regioni della funzione in commento, la Corte costituzionale si è espressa in più di un'occasione in senso restrittivo.

In primo luogo, ha escluso la possibilità di esercizio di potere legislativo regionale in materia. Sulla scorta del proprio costante orientamento circa la riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza esclusiva della legislazione statale, la Corte costituzionale ha individuato nelle prescrizioni del citato art. 199 CODAMB una «riserva di amministrazione»<sup>11</sup>. La Corte ha infatti affermato che «le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo», con ciò ritenendo illegittima una legge regionale Abruzzo che aveva modificato il piano regionale di gestione dei rifiuti, peraltro, in contrasto con le determinazioni del citato d.P.C.M. 10 agosto 2016<sup>12</sup>.

In secondo luogo, la Corte si è espressa avverso la possibilità di introdurre con legge regionale «limitazioni alla localizzazione» degli impianti, circoscrivendo la capacità legislativa regionale sul punto alla sola previsione di «criteri di localizzazione» sempreché ciò non si traduca nell'impossibilità di una localizzazione alternativa<sup>13</sup>. Nel caso di specie, oggetto della censura costituzionale è stata una legge della Regione Basilicata che imponeva di fissare, tra gli obiettivi prioritari della pianificazione regionale, «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio»<sup>14</sup>.

---

(11) L'attrazione della gestione dei rifiuti alla competenza legislativa statale è ritenuta pacifica dalla Corte costituzionale. In senso conforme si esprimono *ex multis* Corte cost., 11 luglio 2018, n. 150 e Corte cost., 22 novembre 2016, n. 244.

(12) Corte cost., 28 febbraio 2019, n. 28 in Giur. Cost., 2019, p. 348 con nota di P. SCARLATTI, *Aggiornamenti in tema di limiti alle leggi-provvedimento regionali luci ed ombre della sentenza n. 28 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019, p. 355 ss. Si conviene con le perplessità espresse dall'Autore «in ordine alla possibilità in sé di configurare una riserva di amministrazione di origine legislativa statale a fronte di un indirizzo costante nella giurisprudenza costituzionale che disconosce l'esistenza nell'ordinamento costituzionale di una riserva di amministrazione» (*Ibidem*, 359).

(13) Corte cost., 24 giugno 2016, n. 154.

(14) Più precisamente, oggetto della pronuncia è stato l'art. 47 della l. r. Basilicata n. 4/2015 il quale prevedeva altresì che il piano regionale di gestione dei rifiuti dovesse contenere le mo-

In terzo ed ultimo luogo, la Corte ha affermato la legittimità del potenziale ricorso al potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base di un duplice presupposto: da un lato, che «la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti» deve ritenersi necessariamente ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente; dall'altro, che il procedimento previsto dal richiamato art. 8 consente un adeguato coinvolgimento dell'ente regionale inadempiente<sup>15</sup>.

### 2.1 (Segue) *La declinazione dei principi europei di autosufficienza e prossimità*

Nella medesima prospettiva, un'ulteriore disposizione di matrice europea, di cui occorre necessariamente dare conto nell'analisi in corso, è l'art. 16 della direttiva quadro relativo ai principi di prossimità e di autosufficienza.

Unica disposizione dell'articolato della direttiva quadro cui si faceva esplicito riferimento ai rifiuti urbani, prima dell'introduzione della definizione di rifiuto urbano ad opera della direttiva n. 851, l'art. 16 impone agli Stati membri di adottare misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti in modo da garantire lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati «in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute pubblica»<sup>16</sup>.

---

dalità e i tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti, nonché «la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti».

(15) Corte cost., 22 novembre 2016, n. 244.

(16) «Article 16 seems to show an opposing trend with respect to the provisions of the treaty which tend to ensure freedom of circulation of goods, by responding to the worry of providing necessary limits to the circulation of waste for recovery and recycling operations», G. MASTRODONATO, *Environmental Protection and Markets in Waste Management. The Transposition of Directive 2008/98/EC into the Italian Legal System*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 4, 2012, p. 169.

A livello nazionale, la realizzazione di tale sistema integrato rientra tra le menzionate competenze di pianificazione ed organizzazione attribuite alle Regioni.

A tal proposito, l'art. 182-*bis* CODAMB stabilisce i criteri fondamentali per la realizzazione delle reti integrate di impianti: *a)* realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; *b)* permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; *c)* utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica<sup>17</sup>.

Dunque, l'impostazione seguita dal Codice per la realizzazione dei sistemi infrastrutturali predilige la dimensione per ambito territoriale ottimale, parallelamente all'organizzazione del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani, con la sola eccezione per quegli impianti specializzati che trattano particolari tipologie di rifiuto, sempre urbano, e per le quali sarebbe economicamente inefficiente imporne la realizzazione per ciascun ambito territoriale.

Per contro, al fine di realizzare un «progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio», il più volte menzionato art. 35 sovrverte questa impostazione ritenendo che gli impianti di trattamento

---

(17) Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, «i principi di autosufficienza e prossimità intenderebbero porre rimedio ad un fallimento del mercato che, nel caso di specie, attiene all'incapacità dello stesso di fornire un'adeguata capacità di trattamento e di recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati in egual misura in tutte le aree territoriali del Paese», AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, IC49, 2016, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), §538. Inoltre, in merito al principio di prossimità un orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa tende ad estendere l'applicazione di tale principio anche alla frazione differenziata in bilanciamento con il principio di ragionevolezza. In particolare, Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2017 n. 2238 ha sostenuto che «in tema di frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero, ammette la libera circolazione sul territorio nazionale (diversamente da quelli indifferenziati), ma esprime il proprio *favor* per il principio di prossimità agli impianti di recupero (comma 5), il quale è, tra l'altro, funzionale alla riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla movimentazione dei rifiuti. È, del resto, canone di ragionevolezza quello per cui la minore movimentazione permette di conseguire il migliore risultato ambientale possibile».

termico dei rifiuti urbani costituiscano un «sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati» di dimensione nazionale.

«Non sussistendo vincoli di bacino» ai sensi del CODAMB, l'art. 35, comma 6 consente ai soli gestori di impianti con recupero energetico di accettare rifiuti di provenienza extraregionale, assicurando però la priorità ai rifiuti regionali e solo per la disponibilità residua autorizzata<sup>18</sup>.

In merito alla coesistenza di questi due sistemi, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che questi debbano considerarsi non alternativi ma integrativi, poiché l'art. 35 citato, «lungi dall'aver eliminato il principio di autosufficienza, ha rafforzato tale regola, annoverando tra le misure urgenti in materia ambientale, quelle per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani, necessario a garantire il principio di autosufficienza anche nazionale»<sup>19</sup>.

Invero, questo doppio sistema non manca di sollevare alcune perplessità.

La prima riguarda proprio l'affermazione operata dalla medesima legge che il CODAMB non preveda «vincoli di bacino». Questo inciso pare improprio. Le attività di recupero e le attività di smaltimento dei rifiuti indifferenziati, abbiamo visto, sono soggette alla medesima disciplina di cui all'art. 182-*bis*, che fissano la prossimità e l'autosufficienza a livello di ambito territoriale.

La seconda concerne la mancata regolazione del rapporto giuridico che intercorre tra il gestore di un impianto e, evidentemente, il gestore del servizio pubblico che opera in un ambito territoriale quando questi operino in due Regioni differenti. La legge stabilisce soltanto che il gestore dell'impianto versi in un particolare fondo regionale (della Regione in cui ha sede) un contributo fissato in 20€/t per le quantità di rifiu-

---

(18) ANAC, *Audizione del Presidente alla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati*, 30 gennaio 2019, p. 38, ritiene che il trasferimento dei rifiuti in commento sia piuttosto divenuto una necessità ineludibile dovuta principalmente alla «presenza di una percentuale ancora elevata di Regioni non autosufficienti dal punto di vista degli impianti».

(19) TAR Lazio, Roma, sez. II, 4 gennaio 2016 n. 11; conforme TAR Valle D'Aosta, sez. I, 21 ottobre 2015, n. 88; Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993 ha dichiarato invece la non estensione dei principi di matrice eurounitaria anche ai rifiuti speciali.

ti urbani “extraregionali” trattati secondo le limitazioni quantitative sopra precisate.

Al contrario, essa non fornisce alcuna indicazione su come debba essere individuato l'impianto da parte del gestore del servizio pubblico. Parrebbe dedursi, nel silenzio della legge, che la scelta dell'impianto sia rimessa alla mera capacità negoziale delle parti e che la Regione nel cui territorio l'impianto è ubicato non abbia alcuna competenza per regolare il flusso di rifiuti in entrata.

### ***3. Inquadramento giuridico delle attività connesse al sistema infrastrutturale di gestione dei rifiuti urbani***

Proprio quest'ultimo aspetto impone di estendere l'analisi ad uno dei profili più delicati della disciplina dei rifiuti urbani, ovvero la qualificazione giuridica del rapporto intercorrente tra il gestore del servizio pubblico e il titolare dell'impianto, nonché tra questo e l'ente competente all'organizzazione del servizio pubblico.

La più evidente difficoltà che emerge dall'analisi del quadro normativo vigente relativo alle attività connesse al sistema infrastrutturale di gestione dei rifiuti urbani attiene al loro esatto inquadramento giuridico.

A livello nazionale, il CODAMB opera infatti una scissione del concetto di gestione dei rifiuti di derivazione europea, introducendo per distinzione il concetto di gestione “integrata” dei rifiuti urbani.

Il primo concetto muove dall'obiettivo primario di fornire una rappresentazione sufficientemente precisa dell'insieme di operazioni tecniche connesse al ciclo dei rifiuti, onde garantire una tutela pubblicistica adeguata per il corretto espletamento di attività, tutte potenzialmente pericolose per l'ambiente<sup>20</sup>. Questa si risolve sostanzialmente nel tradizionale schema di *command and control*, vale a dire attraverso una serie di schemi autorizzatori e di obblighi di tracciabilità dei rifiuti. Di conse-

---

(20) Ad opinione di P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, CEDAM, p. 247, questa elencazione oltre ad essere tassativa ha anche una pretesa di onnicomprensività del ciclo dei rifiuti, onde evitare che in un settore strategico per la tutela ambientale possano rimanere escluse dalla previsione legislativa operazioni atipiche, elusive degli obblighi di gestione di matrice europea.

guenza lo stesso CODAMB qualifica tali attività come di interesse pubblico a norma dell'art. 177.

In somma sintesi, appartengono al ciclo della gestione dei rifiuti due tipologie di attività, con caratteristiche economiche ben distinte: l'una concerne quelle attività connesse alla raccolta dei rifiuti, caratterizzate da elevati costi operativi e dalla preponderanza del fattore manodopera; l'altra riguarda quelle attività legate al trattamento dei rifiuti, caratterizzate da elevati costi di capitale e dalla preponderanza del fattore impiantistico.

Il secondo concetto, introdotto dal solo legislatore nazionale, è propeudeutico invece alla sottoposizione delle relative attività al regime pubblicistico di servizio pubblico<sup>21</sup>.

Esso si ricava dalla norma a contenuto definitorio contenuta all'art. 183 CODAMB, comma 1, lett. *ll*), che rinvia alla sopra richiamata nozione europea di gestione, e soprattutto, da un complesso di norme dal contenuto prescrittivo aventi ad oggetto le attività afferenti al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Viene in rilievo innanzitutto l'art. 201 CODAMB, comma 4, lett. *a*), che comprende nel servizio pubblico le seguenti attività: a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ambito territoriale.

In parziale difformità rispetto all'impostazione seguita dal Codice, è intervenuto in un momento successivo l'art. 25, comma 4 del d.l. n. 1/2012. Questo comprende nel servizio in esame: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera *a*), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

---

(21) La giurisprudenza amministrativa è sempre stata univoca nel configurare tale servizio come servizio pubblico, *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2015, n. 4253; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2015, n. 503; Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1435. Dello stesso avviso Cass. Civ., sez. III, 28 dicembre 2016, n. 27167.

Posto che il citato art. 25 non ha disposto un'abrogazione espressa dell'art. 201 CODAMB, emerge con tutta evidenza una potenziale antinomia riguardante proprio le attività connesse al sistema infrastrutturale di gestione dei rifiuti urbani.

In linea con il concetto di gestione "integrata", l'art. 201 CODAMB include obbligatoriamente le attività di gestione e realizzazione degli impianti nel perimetro del servizio pubblico. Questa impostazione è pienamente coerente con le ulteriori prescrizioni di cui all'art. 202 CODAMB, commi 4 e 5, relativo all'affidamento del servizio, secondo cui i Comuni sono tenuti a conferire in comodato ai soggetti affidatari del servizio gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di loro proprietà, mentre questi ultimi sono chiamati a realizzare i nuovi impianti direttamente o mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica<sup>22</sup>.

Per contro, il citato art. 25 del d.l. n. 1/2012 rende facoltativa l'inclusione di dette attività nel perimetro del servizio pubblico. Tale facoltatività non può non ritenersi in contrasto con l'obbligatorietà dell'inclusione operata dalle disposizioni precedentemente richiamate.

La *ratio* dell'intervento del 2012 sembra trovare giustificazione nel tentativo di adeguare l'impianto normativo del Codice alla situazione di fatto venutasi a formare a causa di due fattori principali.

Il primo fattore è di ordine prettamente giuridico. L'impostazione tradizionale riconduceva strettamente al servizio pubblico – all'allora privata comunale – anche le attività di trattamento dei rifiuti (recupero e smaltimento). Queste attività potevano dunque essere esercitate dall'Ente locale secondo le ordinarie modalità di affidamento del servizio pubblico: gestione pubblica o affidamento in concessione ai privati.

Questa impostazione aveva già subito una profonda modifica prima dell'emanazione del Codice, laddove era stata introdotta una «indiscriminata liberalizzazione» delle sole attività di recupero<sup>23</sup>.

---

(22) Peraltro, prima dell'emanazione della novella del 2012, questa lettura è stata confermata dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto lesiva del principio della unicità della gestione integrata dei rifiuti una legge regionale Puglia che prevedeva «una sorta di scissione, con riguardo agli affidamenti relativi ai servizi di raccolta, trasporto e igiene urbana, rispetto alle concessioni di costruzione e gestione degli impianti affidate dal Commissario straordinario» (Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 373).

(23) P. GIAMPIETRO, *Abrogazione della privativa comunale sul recupero dei rifiuti urbani e pia-*

Il punto maggiormente critico dell'apertura al mercato di dette attività ha riguardato proprio l'attività di trattamento termico dei rifiuti urbani, il cui corretto inquadramento giuridico tra recupero e smaltimento è stato risolto solo nel 2015 con un atto della Commissione europea che ha stabilito i parametri minimi di efficienza energetica degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani al fine di poter inquadrare la loro attività come operazione di recupero di cui alla lettera R1 dell'allegato II della direttiva quadro. In mancanza di tali requisiti essa deve essere inquadrata come smaltimento<sup>24</sup>.

Il risultato di questa incertezza è la presenza di impianti di trattamento termico dei rifiuti urbani operati da privati al di fuori di un rapporto di tipo concessorio con l'ente di governo d'ambito, la cui costruzione è stata autorizzata sulla base del presupposto che tali attività potessero rientrare nell'ambito oggettivo della liberalizzazione.

Il secondo elemento riguarda la parziale disapplicazione *de facto* delle prescrizioni del CODAMB relative all'attività di smaltimento a causa delle già richiamate carenze infrastrutturali e quindi al ricorso per lo smaltimento di rifiuti urbani di impianti (discariche) privati che operano nel settore dei rifiuti speciali, attività a mercato.

Alla luce di queste considerazioni si comprende allora il senso del successivo intervento del legislatore, dal momento che un'applicazione puntuale del disegno originario del Codice, indubbiamente nel senso di un'attrazione al servizio pubblico di tutte le attività attinenti alla gestione integrata dei rifiuti urbani, non può che produrre dei riflessi sugli assetti proprietari di quegli impianti che trattano rifiuti urbani ma che non sono né di proprietà pubblica né realizzati dal gestore del servizio

---

*nificazione regionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 5, 2005, p. 776. In particolare, l'art. 21 del d.lgs. n. 22/1997 era stato modificato dall'art. 23 della l. n. 179/2002 escludendo la privativa comunale per le attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a far data dal 1° gennaio 2003.

(24) Commissione europea, direttiva n. 1127 del 10 luglio 2015. Questi parametri sono peraltro destinati ad essere ulteriormente modificati in base alla direttiva 2018/851/UE, che modificando l'art. 38 della direttiva quadro. In precedenza, la giurisprudenza amministrativa aveva già segnalato l'importanza di distinguere tra un impianto di smaltimento o trattamento di rifiuti a mezzo incenerimento e un impianto di utilizzo dei rifiuti al fine di produrre energia rinnovabile (coincenerimento), in assenza di parametri normativi certi rimetteva però la distinzione ad una valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 31 marzo 2014, n. 1541 e Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299).



pubblico in costanza di affidamento. A conferma di tale ultima affermazione, basti considerare che l'art. 35, comma 8 consente di ridurre della metà «i termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti». La possibilità di pubblicizzare gli impianti resta dunque non un obbligo, ma una facoltà degli enti territoriali riuniti nell'ambito. Posto che la predetta antinomia debba, *oborto collo*, essere risolta nel senso prefigurato dalla novella del 2012, il problema dell'inquadramento giuridico di tali attività emerge in tutta la sua evidenza<sup>25</sup>.

Nell'ipotesi in cui gli enti di governo d'ambito optino per una loro inclusione nella gestione integrata, quindi nel servizio pubblico, *nulla quaestio*.

Nell'ipotesi opposta in cui gli enti competenti abbiano esercitato la facoltà di escludere queste attività dal perimetro del servizio pubblico, resta invece aperto il nodo di come esse debbano essere qualificate sotto il profilo giuridico.

### ***3.1 Le peculiari modalità di remunerazione delle attività connesse al sistema impiantistico***

Un ulteriore aspetto che mette in rilievo la complessità dell'inquadramento giuridico delle attività in analisi concerne le peculiari modalità con cui esse sono remunerate.

In via preliminare, è bene precisare che dal punto di vista economico l'avvio a trattamento della frazione secca dei rifiuti urbani, vale a dire la parte residuale della raccolta differenziata, sia che si tratti di attività di incenerimento con recupero energetico sia che si tratti di attività di smaltimento *tout court*, rappresenta per il gestore del servizio pubblico una voce di costo passiva. Questo vale tanto nell'ipotesi in cui dette attività siano ricomprese nel servizio pubblico, quanto nell'ipotesi opposta in cui il gestore del servizio sia tenuto a corrispondere un prez-

---

(25) Anche l'Autorità *antitrust* riconosce la descritta potenziale antinomia, ritenendo quale possibile soluzione lasciare «ad una valutazione di opportunità da parte dell'Ente responsabile dell'organizzazione del servizio» l'inclusione nel perimetro del servizio pubblico «delle altre fasi a valle della filiera, tipicamente il recupero energetico dei rifiuti indifferenziati e il trattamento della frazione organica», AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, IC49, 2016, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), §87.

zo al titolare dell'impianto per poter trasferire la frazione secca dei rifiuti urbani<sup>26</sup>.

Il costo per l'incenerimento con recupero energetico o per lo smaltimento dei rifiuti urbani è sostenuto dalla tariffa pagata dagli utenti del servizio pubblico, di cui costituisce apposita voce<sup>27</sup>.

Nell'ipotesi in cui dette attività rientrino a pieno titolo nel servizio pubblico di gestione "integrata" dei rifiuti urbani, il riconoscimento in tariffa dei relativi oneri economici è pienamente coerente con il regime di servizio pubblico.

Ben diversa è, invece, la questione nella seconda ipotesi, quando cioè tali attività non siano state ricomprese nel servizio pubblico.

L'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012 stabilisce al proposito che nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli Enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predefinite, nonché la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento<sup>28</sup>.

La *ratio* della norma è piuttosto evidente: il tentativo di tutelare il gestore del servizio pubblico e, indirettamente, gli utenti da potenziali posizioni di dominanza del mercato dovute allo scarso numero di impianti

---

(26) Per intenderci, a differenza delle frazioni "nobili" (es. carta, metalli) della raccolta differenziata dalla cessione delle quali agli impianti di trattamento (*rectius*, dal cui avvio a trattamento) il gestore del servizio ottiene un profitto, da scomputare poi in tariffa, la cessione della frazione secca presuppone un costo per il gestore che dovrà pagare una tariffa a tonnellata al titolare dell'impianto che prenda in carico il rifiuto urbano.

(27) La c.d. TARI o la c.d. tariffa puntuale, come previste dalla l. n. 147/2013. L'art. 1, comma 654 della l. n. 147/2013 stabilisce l'inserimento di questi costi in tariffa, laddove prevede che in ogni caso debba essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio. Tra questi ricomprende anche i costi di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 36/2003. Questa disposizione fa esplicito riferimento allo smaltimento in discarica, laddove è chiaro che il riferimento debba ritenersi implicitamente esteso anche alle altre attività ad essa equiparabili, vale a dire l'incenerimento e la termovalorizzazione, e che questa sia solo l'ultima della lunga serie di imprecisioni che caratterizzano la normativa di cui ci interessiamo.

(28) In pratica, il gestore del servizio pubblico conferisce al proprietario dell'impianto le quantità (tonnellate) di rifiuto urbano indifferenziato raccolte a fronte del pagamento di un prezzo "regolato" che anticipa come voce di costo che recupera attraverso la tariffa praticata agli utenti.

ti, senza però tenere in alcuna considerazione le ricadute sistemiche di tale impostazione<sup>29</sup>.

Tre, in particolare, le principali criticità di ordine sistematico qualora si faccia ricorso alla “tariffa regolata”.

La prima riguarda ancora l’inquadramento giuridico delle attività in esame. Non si può non rilevare la contraddizione insita nel sottoporre a tariffa un’attività economica che, per decisione dell’autorità competente, è stata espunta dal novero delle attività ricomprese nel servizio pubblico. In questa prospettiva l’impostazione del legislatore del 2012 stride evidentemente con la nozione classica di tariffa quale controprestazione resa per lo svolgimento di un servizio pubblico<sup>30</sup>.

Tuttavia, anche a voler sposare una concezione più estesa di tariffa rispetto a quella classica, come prezzo pagato da un utente per un servizio il cui contenuto prestazionale è determinato dalla pubblica amministrazione, come ad esempio nel caso di concessione di servizio, emerge con forza la seconda criticità di ordine sistematico: vale a dire l’assenza di qualunque rapporto giuridico tra l’ente di governo d’ambito e il titolare dell’impianto che giustifichi la determinazione di una tariffa. Nell’ipotesi in commento, infatti, abbiamo un impianto la cui costruzione ed esercizio è stata autorizzata dall’ente regionale ai sensi dell’art. 208 CODAMB e localizzato dalla pianificazione regionale.

Nel silenzio della legge, il potere di determinare queste tariffe – note nella prassi come “tariffe al cancello” – viene esercitato dall’ente di governo dell’ambito nell’attesa che questo venga definitivamente trasferito all’ARERA a norma dell’art. 1, comma 527, lett. g) della l. n. 205/2017.

---

(29) L’accesso a questi impianti a tariffa regolata sembra rispondere alla necessità di scongiurare che a causa della situazione di monopolio di fatto – o al più di oligopolio di fatto – i maggiori costi dalla posizione dominante di questi operatori economici si ripercuotano sugli utenti. Sebbene non esplicitamente riferito alla tariffa regolata in analisi, già l’Autorità *antitrust* aveva evidenziato le potenziali distorsioni derivanti da un’applicazione rigida del principio di prossimità che rischia di attribuire una sorta di esclusiva territoriale a ciascun impianto. «Ciò conferisce a quest’ultimo un certo potere di mercato e gli consente di ottenere ed applicare alle imprese di raccolta tariffe di conferimento eccessive», AGCM, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, IC49, 2016, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), §539.

(30) M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 545; e F. FORTE, C. MARCHESI, *Prezzi pubblici e tariffe*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 203.

Esso tuttavia risulta privo di qualsivoglia prescrizione di tipo procedurale da parte della citata disposizione. Né viene indicato in virtù di quale titolo giuridico tale tariffa è imposta al titolare dell'impianto se non, appunto, la scarna disposizione normativa sopra illustrata.

Su un piano ideale, dal momento che i rifiuti urbani afferiscono al sistema pubblico di raccolta e sono dunque beni di appartenenza pubblica, la determinazione in concreto di tale tariffa dovrebbe essere il risultato di un confronto concorrenziale per l'affidamento di un contratto avente ad oggetto la cessione del rifiuto urbano sulla base del costo/tonnellata stimato dall'amministrazione competente<sup>31</sup>. Per contro, tale tariffa "regolata" è oggi determinata in via unilaterale dall'amministrazione: un distorto ritorno *mutatis mutandis* al sistema dei prezzi amministrati. Caso isolato ma degno di grande interesse, *de jure condito*, è la disciplina regionale adottata in Lombardia. La l.r. Lombardia n. 26/2003 originariamente attribuiva alle Province la funzione di determinare la «tariffe di esercizio degli impianti di smaltimento in discarica e dei corrispettivi da versare a favore degli enti locali interessati»<sup>32</sup>. Abrogata questa funzione, l'operatore economico deputato all'attività di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati viene selezionato a seguito di apposita procedura ad evidenza pubblica.

La terza ricaduta di ordine sistematico attiene infine al già descritto rapporto che si viene ad instaurare a seguito della possibilità prevista dalla novella del 2014 di consentire il trattamento di rifiuti urbani extraregionali per le capacità residue degli impianti. Anche in questo caso, a par-

---

(31) Non è questa la sede per un approfondimento teorico circa la qualificazione giuridica del rifiuto urbano quale bene giuridico di appartenenza dell'ente locale sul cui territorio la raccolta è effettuata. In merito, P. NOVARO, *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione integrata dei rifiuti urbani*, Bologna, BUP, 2019.

(32) Così l'art. 16 comma 1 lett. e) della l.r. Lombardia n. 26/2003, abrogato da dall'art. 2 della l.r. Lombardia n. 18/2006. Con l.r. n. 9/2013 inoltre è stato eliminato il vincolo allo smaltimento preferenziale nel territorio provinciale previsto originariamente dall'art. 20, comma 3 della legge del 2003 secondo cui «di norma, il gestore del servizio destina i rifiuti urbani allo smaltimento e al recupero negli impianti eventualmente collocati nel territorio provinciale di provenienza. Tali rifiuti possono essere conferiti in impianti localizzati al di fuori del territorio provinciale di provenienza qualora se ne dimostri, in sede di affidamento del servizio, la convenienza in termini di efficacia, efficienza o economicità. Fatti salvi i casi eccezionali e di urgenza, per i Comuni che ricorrono al conferimento in discariche localizzate al di fuori della propria Provincia le aliquote del tributo per il deposito in discarica sono maggiorate del cento per cento».

te il già richiamato contributo da versare ad apposito fondo regionale, nulla la legge dispone circa i criteri o le modalità procedurali attraverso le quali debba avvenire la selezione dell'impianto cui conferire i rifiuti urbani "extraregionali".

Essendo esclusi dalle "tariffe regolate" anche tali flussi di rifiuti dovrebbero in linea di principio essere soggetti alla disciplina in materia di contratti pubblici.

#### *4. Riflessioni conclusive sulla coerenza sistematica del modello italiano e la sua compatibilità con il diritto europeo*

Alla luce dell'analisi appena compiuta, è possibile tentare di dare risposta all'interrogativo dal quale essa ha preso le mosse, vale a dire la compatibilità con il diritto europeo e la coerenza sistematica del modello prescelto dal legislatore italiano.

In primo luogo, viene in rilievo il descritto riparto della funzione di pianificazione tra livello regionale e nazionale.

Quanto alla compatibilità con il diritto unionale, si deve concludere in senso affermativo. Gli artt. 28 e 29 della direttiva quadro lasciano piena discrezionalità agli Stati membri circa l'individuazione delle autorità interne cui attribuire tale competenza. Peraltro, in una fattispecie relativa a tale attività di pianificazione nel nostro ordinamento, la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare che «l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti rappresenta un obbligo di risultato» in ossequio all'art. 288 T<sub>FUE</sub> «salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi»<sup>33</sup>.

Quanto alla sua coerenza sistematica nel diritto interno, tale riparto di attribuzioni non manca di sollevare perplessità in ragione di un'evidente ed accentuata compressione di quella "riserva di amministrazione" che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto in capo alle Regioni. Si è visto che nonostante la dichiarata finalità di fissare «contenuti programmatici generali», la funzione di pianificazione nazionale riduce sensibilmente in linea di principio le valutazioni discrezionali della Regione al punto da lasciare in capo a questa solo poteri di localizzazione in

---

(33) CGUE, causa C82/06, *Commissione v. Repubblica Italiana*, §27.

senso stretto e, al più, di reperimento delle risorse da impiegare per realizzare gli obiettivi statali.

Ulteriore aspetto di compressione delle competenze amministrative regionali è poi il possibile esercizio del potere sostitutivo, che pure la Corte costituzionale ha ritenuto cedevole rispetto al supremo interesse alla tutela dell'ambiente.

Questa impostazione tuttavia presenta un difetto di fondo che si appalesa in tutta la sua evidenza a seguito delle considerazioni sopra svolte in merito alla qualificazione giuridica delle attività in commento.

Pur ammesso che la pianificazione regionale si adegui alle prescrizioni della pianificazione nazionale in ordine alla identificazione puntuale dei nuovi impianti da realizzare, la Regione non ha alcuna competenza rispetto alla effettiva realizzazione degli stessi.

Il CODAMB attribuisce infatti alla Regione il solo potere di autorizzare la costruzione di nuovi impianti. Sono piuttosto gli enti di governo d'ambito cui compete la decisione se includere tali attività nel perimetro del servizio pubblico e, dunque, realizzare tali impianti per mezzo del gestore ai sensi dell'art. 202 CODAMB o in senso contrario escludere tali attività ricorrendo al descritto meccanismo della "tariffa regolata". In questa prospettiva, l'esercizio del potere sostitutivo rappresenta un'inutile compressione delle funzioni regionali, giacché esso non si estende fino alla sostituzione delle potestà degli enti d'ambito, né tantomeno di eventuali soggetti privati la cui libera iniziativa potrebbe condurre a richiedere un'autorizzazione a costruire un nuovo impianto.

In secondo luogo, vengono in rilievo i principi di autosufficienza e di prossimità e l'attribuzione alla Regione della fondamentale funzione di costituire una rete integrata di impianti.

Quanto alla compatibilità con il diritto unionale, anche in questo caso non si rilevano violazioni delle disposizioni della direttiva quadro sulla scorta delle medesime considerazioni appena svolte in merito alla funzione di pianificazione.

Per converso, anche in questo caso è dato mettere in evidenza alcune possibili incoerenze sotto il profilo sistematico a livello di diritto interno.

Nel disegno del Codice dell'ambiente, infatti, la costituzione di una rete integrata di impianti a livello regionale è parte di un ben più ampio

e complesso processo di pianificazione che non si limita esclusivamente agli aspetti tecnici quali la capacità potenziale degli impianti e le tecnologie disponibili.

Tale processo è il risultato anche di scelte di ordine eminentemente discrezionale circa, solo per evidenziarne alcune: gli obiettivi di prevenzione, gli obiettivi di raccolta differenziata, i modelli di raccolta, i modelli tariffari, la ripartizione del territorio regionale in ambiti territoriali, ecc.

Di qui, il dubbio di quanto accurata possa essere la determinazione del fabbisogno di impianti ad opera del Governo centrale, laddove questa sia per forza di cose avulsa dalle ulteriori e pregnanti valutazioni tipiche dei piani regionali di gestione dei rifiuti appena richiamate.

Senza contare l'apertura del legislatore nazionale a flussi di rifiuti extra-regionali da trattare negli impianti in esame senza alcun coordinamento con la pianificazione regionale e senza prevedere competenza alcuna della Regione interessata dal flusso di rifiuti in entrata.

Posto che la normativa europea non impone agli Stati membri l'allocatione delle funzioni in commento ad uno specifico livello del territorio, delle due l'una: o si attrae la funzione a livello centrale, sulla base del presunto fallimento della pianificazione regionale, o si mantiene questa in capo alle Regioni.

Un sistema ibrido in cui solo determinati tipi di attività sono attratti alla competenza statale difficilmente può condurre ad una migliore pianificazione, proprio in ragione del delicato equilibrio di valutazioni che la pianificazione in materia presuppone. All'opposto, tale ibridazione può semmai condurre ad un inasprimento del confronto istituzionale, come le difficoltà applicative e le sentenze costituzionali sopra illustrate sembrano confermare.

Se il modello italiano non contrasta con le analizzate disposizioni della direttiva quadro in materia di rifiuti, forti perplessità desta invece il rispetto dei principi europei in materia di concorrenza.

In effetti, la soggezione delle attività in esame ai principi di autosufficienza e di prossimità non implica l'esclusione delle stesse dall'applicazione del principio di concorrenza. Com'è noto, ai sensi dell'art. 106 T<sub>FUE</sub> questo può essere derogato solo in caso di servizi di interesse eco-

nomico generale ed esclusivamente nei limiti in cui non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata.

Le problematiche relative all'inquadramento giuridico delle attività in esame rende difficoltosa una loro qualificazione *sic et simpliciter* come servizi di interesse economico generale, segnatamente, per quelle attività escluse dalla gestione integrata. In assenza di chiare regole di selezione degli impianti in cui conferire i rifiuti urbani indifferenziati, se non la loro localizzazione in determinate aree a seguito di autorizzazione regionale, la compatibilità del descritto meccanismo delle "tariffe regolate" con il principio di concorrenza e il diritto europeo dei contratti pubblici appare tutto fuorché evidente.



## Il Parco tematico di Mutonia a Santarcangelo di Romagna. Valorizzazione del paesaggio, gestione di beni comuni e sviluppo dei territori: una lettura in prospettiva giuridico-manageriale<sup>1</sup>

*Carmen Vitale, Mara Cerquetti, Caterina Nanni*

**SOMMARIO:** 1. *Il parco tematico di Mutonia.* – 2. *Paesaggio e beni comuni nel dibattito giuridico: convergenze e implicazioni.* – 3. *Il paesaggio come bene comune nella prospettiva manageriale.* – 4. *Verso lo sviluppo sostenibile di Mutonia come paesaggio in trasformazione: qualche conclusione.*

### 1. *Il parco tematico di Mutonia*

In una cava abbandonata a circa due km dal centro di Santarcangelo di Romagna, in provincia di Rimini, su un terreno demaniale dato in concessione al Comune, si trova il villaggio-laboratorio della *Mutoid Waste Company*, una rete internazionale di artisti, *performers* e artigiani che creano opere d'arte e spettacoli, utilizzando rottami e altri materiali di scarto<sup>2</sup>.

L'amministrazione comunale ha accolto gli artisti e assegnato loro l'area (in assenza di specifica regolamentazione fino al 2003, e poi mediante un contratto di comodato d'uso gratuito), consentendo il protrarsi dell'insediamento per oltre vent'anni.

---

(1) Il saggio rappresenta una versione modificata di quello pubblicato, in inglese, con il titolo *Managing the landscape as a common good? Evidence from the case of "Mutonia" (Italy)*, sulla Rivista *Land Use Policy*, 87, September 2019, 104022, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837718319513>.

(2) Il nucleo originario dei Mutoid si è formato a Londra a metà degli anni '80, diramandosi poi in varie parti d'Europa. In Romagna i Mutoid arrivarono nel 1990 per partecipare al Festival Internazionale del Teatro in Piazza. Dopo una permanenza che doveva essere soltanto temporanea, il luogo ne divenne campo-base.

In questo arco di tempo Mutonia è diventata gradualmente una grande galleria di sculture a cielo aperto combinate con altre strutture che gli artisti utilizzano come officine e abitazioni, tutte rimovibili e realizzate con materiali di recupero. Lo spazio è stato concepito da subito come un luogo pubblicamente fruibile, a forte valenza etica, perché basato sul riuso creativo dei materiali e degli spazi abbandonati.

La permanenza della comunità di artisti ha inoltre generato spontaneamente un intenso sistema di relazioni sia umane che lavorative sul territorio, già noto per la sua vivacità culturale, e dato vita a numerose collaborazioni artistiche con l'amministrazione locale.

L'insediamento, tuttavia, era stato realizzato in violazione della regolamentazione urbanistica ed edilizia. Per questo, il TAR Emilia-Romagna<sup>3</sup>, in seguito al ricorso proposto dal proprietario di un terreno adiacente al Campo Mutoid, ordinava all'amministrazione di procedere alla qualificazione dei manufatti esistenti e di verificarne la compatibilità con le norme in materia urbanistica e ambientale, anche considerando che i manufatti insistevano su un'area sottoposta a vincolo paesaggistico (a meno di 150 metri dal fiume Marecchia). La pronuncia del TAR e l'urgenza di evitare lo sgombero dell'area offrivano all'amministrazione lo spunto per adottare un "Piano Operativo Comunale tematico", ovvero riguardante una porzione di territorio da assumere ad oggetto di un intervento di valorizzazione, che contemplasse esplicitamente tra i suoi obiettivi il mantenimento e la definitiva regolarizzazione del Campo Mutoid, trovando il modo di incardinare questa operazione nei margini fissati dalle previsioni del Psc, del Ptcp e del Ptr.

Il caso proposto rappresenta efficacemente il precario equilibrio e la difficile coesistenza tra interessi pubblici eterogenei<sup>4</sup> (rispetto della normativa urbanistica ed edilizia, valorizzazione del paesaggio, sicurezza pubblica, rigenerazione di aree dismesse, fruizione di diritti culturali) e interessi privati, la cui composizione viene rimessa allo strumento urbanistico.

---

(3) TAR Emilia-Romagna, sez. II, n. 334/2013.

(4) In proposito si rinvia a L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005.

Viene infatti approvato con delibera commissariale n. 94 del 2014 un Poc tematico (art. 30, l.r. 20/2000)<sup>5</sup> con valore di piano attuativo, che diventa strumento di tutela del Parco Artistico di Mutonia. Si regola in questo modo l'utilizzo dell'area, perché ciò produce benefici per la comunità, attribuendo all'area un «vincolo di destinazione artistica» a favore dei Mutoid (nel frattempo costituitisi come associazione), che include anche la funzione abitativa, in quanto strettamente connessa alle finalità artistiche e sociali perseguite dal gruppo.

In prospettiva più ampia, il Poc diventa lo strumento di tutela di una realtà artistica, che, pur se non qualificabile come bene culturale in senso proprio, viene ritenuta dalle amministrazioni preposte (sovrintendenze) meritevole di tutela.

In questo senso, la vicenda è interessante anche rispetto all'interpretazione di fenomeni più generali e complessi, quali in particolare la progressiva estensione della nozione di patrimonio culturale con le perplessità che ne derivano<sup>6</sup> e la parziale inadeguatezza e rigidità degli ordinari strumenti di tutela previsti dal Codice dei beni culturali<sup>7</sup>.

Ma non solo. Il Poc approvato persegue al tempo stesso due finalità: da un lato, la tutela del Parco e attraverso di essa la realizzazione di un più ampio progetto di valorizzazione di un'area di rilievo paesaggistico; dall'altro, lo sviluppo economico di un territorio. Si tratta, in altri termi-

---

(5) [http://www.comune.santarcangelo.rn.it/servizi/edilizia-e-strumenti-urbanistici/pianificazione-territoriale/piano-operativo-comunale/poc-tematico/1-relazione\\_m-22-5-2014.pdf](http://www.comune.santarcangelo.rn.it/servizi/edilizia-e-strumenti-urbanistici/pianificazione-territoriale/piano-operativo-comunale/poc-tematico/1-relazione_m-22-5-2014.pdf). Dal 1° gennaio 2018 è in vigore la legge regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), nuova legge urbanistica regionale. A far data dal 1° gennaio 2018 i Comuni avevano tre anni di tempo per avviare il procedimento di approvazione del nuovo Piano urbanistico generale (PUG), ed ulteriori due anni per completarlo, sostituendo gli attuali strumenti urbanistici approvati ai sensi della l.r. 20/2000 o della previgente l.r. 47/1978. Al tema è dedicato il fascicolo 3, 2017 di *questa Rivista*, dal titolo *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*.

(6) Cfr., sul tema dell'eccessiva dilatazione della nozione di bene culturale, L. CASINI, *Ereditare il futuro*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 11.

(7) In proposito, di recente, A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2, 2019, p. 223 ss.; A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, 2, 2019.

ni, di un fenomeno più generale in cui il diritto (del governo del territorio) viene “piegato” alle pressioni dei diversi attori locali<sup>8</sup>.

L’alta valenza paesaggistica dell’area<sup>9</sup>, esplicitata dalle prescrizioni del Psc, su cui il ricorso amministrativo proposto fa leva per richiedere la rimozione delle strutture create, diventa infatti la ragione, insieme alla riconosciuta rilevanza artistico-culturale dell’insediamento, per una diversa valutazione e ponderazione degli interessi che qualifica l’insediamento dei Mutoid non solo come perfettamente integrato in un contesto territoriale e paesaggistico riconosciuto e tutelato dalla pianificazione territoriale, ma addirittura funzionale al migliore perseguimento degli interessi generali.

Nondimeno, l’opportunità di regolamentare la già avvenuta rigenerazione della cava per opera della Mwc (che aveva comportato una sorta di occupazione “controllata” dell’area, preservandone la sicurezza) di fatto aveva contribuito a migliorare un paesaggio fortemente degradato in seguito all’abbandono dell’attività di escavazione.

Sotto altra prospettiva, infine, il Poc ha recepito un’istanza proveniente dal basso e fondata su un legame identitario dell’insediamento rispetto al territorio in un’ottica di reale condivisione delle scelte fondamentali di pianificazione territoriale tra amministrazione e cittadini.

L’area risulta ora ufficialmente destinata alla fruizione collettiva, secondo quanto prevede la Convenzione stipulata tra i Mutoid e l’amministrazione comunale seguita all’approvazione del Poc. Compete ai primi lo sviluppo della propria attività artistica e la cura degli spazi del parco, in modo da favorirne la pubblica fruizione; alla seconda la definitiva regolarizzazione dell’insediamento, le iniziative di sostegno finalizzate a migliorare l’accessibilità e la comunicazione del luogo, nonché il controllo dell’attività edilizia del gruppo e del rispetto degli accordi.

---

(8) Il fenomeno viene descritto da J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2 ed., 2016, p. 8.

(9) L’area in oggetto è infatti individuata nel Psc come Area di valore naturale (AVN) compresa nella rete ecologica di rilevanza regionale e provinciale individuata nel PRCP (Area di collegamento ecologico del fiume Marecchia), incluso a sua volta nel “Programma per il sistema regionale delle aree protette e dei siti Rete Natura 2000”.

Il giudizio di compatibilità condotto dall'amministrazione, sulla scorta delle valutazioni positive degli organi competenti, ha saputo tenere conto delle trasformazioni subite dal paesaggio nel tempo, a conferma che le funzioni di tutela e valorizzazione non possono prescindere dal carattere evolutivo della nozione stessa di paesaggio come risultato di un sistema di relazioni con le comunità di riferimento, e per questo soggetto a continua mutazione<sup>10</sup> e inevitabilmente condizionato nelle sue progressive trasformazioni dalla sua percezione da parte della comunità.

In questo contesto il paesaggio è "bene comune" in ragione della sua dimensione percettiva, che è intrinsecamente pubblica in quanto esso è pubblicamente visibile e fruibile. Si rileva infatti in esso una duplice natura: una riconducibile alla sua presenza materiale, fatta di elementi concreti, e sulla quale inevitabilmente ricadono materialmente anche beni di proprietà privata, e una che si ricollega alla relativa comunicazione di "senso", alla sua valenza culturale.

Può già anticiparsi qui, come si sia da più parti sottolineato il rischio di una eccessiva dilatazione della nozione di paesaggio<sup>11</sup> e di patrimonio culturale. Ciò se, da un lato, risponde evidentemente all'opportunità di adattare le suddette nozioni all'evoluzione del contesto socio-culturale, dall'altro, genera incongruenze tra oggetti di tutela e strumenti disciplinati dal Codice. A margine, peraltro, il caso proposto consente di richiamare l'ulteriore questione dell'inquadramento dell'arte contemporanea tra le disposizioni di tutela<sup>12</sup>.

Anticipando qualche conclusione, dunque, si concorda qui<sup>13</sup> con l'opportunità di una definizione di patrimonio culturale di interesse locale

---

(10) Cfr., art. 1 Convenzione europea del Paesaggio. Ma già A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, p. 3 ss.

(11) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art. 131*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, p. 525.

(12) Cfr., l'art. 10, comma 5, del Codice e l'art. 1, comma 175, lett. a), n. 2), legge 4 agosto 2017, n. 124). Sul tema, A.L. TARASCO, *Ai confini del patrimonio culturale tra luoghi comuni e processi di produzione della cultura*, in *Aedon*, 1, 2018.

(13) A. LUPPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, cit.

e/o regionale che indichi ciò che, pur non potendo riconoscersi come bene culturale o paesaggistico ai sensi del Codice, è definibile attraverso processi dal basso, che tengano conto del contributo delle comunità. Dovrebbe derivarne la previsione di strumenti *ad hoc*, ad integrare il regime di tutela previsto dal Codice per il patrimonio culturale che potremmo definire “di interesse nazionale”.

Con più specifico riguardo alla relazione tra l'Associazione Mwc ed il Comune, invece, come meglio si dirà, la vicenda è caratterizzata, in una prima fase, da una sorta di “amministrazione accondiscendente”. L'avvio del procedimento di pianificazione segna poi il passaggio ad una fase nuova in cui il rapporto di collaborazione tra il Comune di Santarcangelo e la Mwc per la gestione dell'area nella quale insiste il Parco tematico può essere ricondotto ad una vera e propria ipotesi di “amministrazione condivisa” che culmina nell'approvazione del Poc e della Convenzione.

I Mutoid e l'amministrazione comunale condividono, infatti, la progettazione dell'intervento, indirizzando il procedimento di pianificazione alla piena soddisfazione delle istanze provenienti dalla comunità e definendo l'intervento di valorizzazione paesaggistica in una logica di integrale condivisione di compiti e responsabilità.

Il paesaggio dell'area lungo il fiume Marecchia, trasformatosi, a seguito della permanenza dei Mutoid, viene percepito come “bene comune” dalla collettività di riferimento nel momento in cui diviene percepibile, pubblicamente fruibile e in grado di comunicare valori nei quali la comunità si riconosce.

Lo stesso uso privato da parte dell'associazione Mutoid rimane comunque connesso allo svolgimento di un'attività di pubblica utilità, riconoscibile sia nella gestione del luogo come “parco di sculture” sia nell'azione di rigenerazione e mantenimento di un paesaggio degradato, pur se vincolato.

La collaborazione pubblico/privato è quindi funzionale a favorire la fruizione pubblica del luogo, la valorizzazione del contesto ambientale compatibilmente con le esigenze di tutela, in contropartita della regolazione della permanenza degli artisti nell'area.

## 2. Paesaggio e beni comuni nel dibattito giuridico: convergenze e implicazioni

Il caso descritto consente, dunque, qualche riflessione rispetto a tematiche più generali, tra le quali in particolare l'evoluzione del concetto di paesaggio, la relazione con la nozione di bene comune ed il rapporto tra valorizzazione del paesaggio e rigenerazione del territorio.

Con riguardo al primo aspetto, com'è noto, la Convenzione europea del paesaggio (2000)<sup>14</sup> ha riconosciuto la natura dinamica e relazionale del paesaggio come porzione di territorio il cui carattere deriva dall'azione e dall'interrelazione di fattori ambientali e umani (art. 1). Tale nozione comprende sia aspetti naturali che culturali e affida un ruolo centrale alle popolazioni che condividono, valutano e utilizzano il paesaggio. Secondo quest'approccio, il paesaggio esprime la loro *percezione* ed è modellato dalle loro *pratiche*<sup>15</sup>. Ne consegue che la stessa responsabilità in materia di pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile non deve circoscriversi solo ad un ristretto gruppo di esperti, ma a tutti coloro la cui attività contribuisce alla forma fisica e sociale del paesaggio e che possono partecipare alla sua salvaguardia anche attraverso forme di tutela attiva.

Più in generale, con riguardo al patrimonio culturale, il principio di responsabilità individuale e condivisa e del ruolo attivo delle comunità viene poi esplicitamente affermato nella Convenzione di Faro<sup>16</sup>, che segna in questo senso un deciso cambio di rotta rispetto al passato, legando il "diritto al patrimonio culturale" (ossia il beneficio per il singolo e per le comunità, derivante dall'accesso al patrimonio culturale, come strumento di partecipazione democratica) ai relativi obblighi di tutela e valorizzazione.

Non solo. Nel sistema delineato dalla Convenzione la nozione di patrimonio culturale si definisce "dal basso" e consiste in ciò che una determinata comunità ritiene meritevole di essere tutelato e valorizzato, per-

---

(14) [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_22\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf).

(15) K.R. OLWIG, *The practice of landscape "conventions" and the just landscape: The case of the European Landscape Convention*, in *Landscape Research*, 5, 2007, pp. 579-594.

(16) <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>. In tema, C. CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 1, 2013.

ché funzionale a garantire uno sviluppo sostenibile della società (anche a prescindere dalla sua qualificazione normativa come bene culturale), secondo un processo “*bottom up*” molto simile a quello che caratterizza le iniziative di gestione di beni comuni che danno vita a forme di *governance* policentriche e condivise<sup>17</sup>.

In Italia, l'ordinamento giuridico nazionale ha ratificato nel 2006 la Convenzione europea del paesaggio<sup>18</sup>, attribuendo al paesaggio un valore complesso, che include il bisogno dei cittadini di stabilire una relazione sensibile con il territorio, di godere dei benefici derivanti da questa relazione e di partecipare alla determinazione delle sue caratteristiche qualitative. In questo modo, assumono un ruolo centrale tutti gli interessi sottostanti il paesaggio.

Tuttavia, a fronte di una più matura consapevolezza della rilevanza concettuale della nozione di paesaggio<sup>19</sup>, gli strumenti per la sua tutela e valorizzazione – in particolare quelli di pianificazione paesaggistica e urbanistica – sono ancora parzialmente inadeguati<sup>20</sup>.

Sotto diversa prospettiva, da un lato, il generale supporto concettuale da parte del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)<sup>21</sup>, dall'altro, la progressiva difficoltà delle pubbliche amministrazioni di far fronte in maniera efficace ed efficiente alla molteplicità dei bisogni espressi dalla collettività (in particolare rispetto al tema della fruizione di luoghi fisici e virtuali come espressione dei diritti di cittadinanza) hanno aperto ulteriori varchi a varie forme di cooperazione tra pubblico e privato, con particolare riguardo, per quanto qui interessa, al tema della gestione e valorizzazione di spazi urbani, attraverso forme di ri-

---

(17) C. IAIONE, *La città collaborativa: la governance dei beni comuni per l'urbanistica collaborata e collaborativa*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, p. 92.

(18) Non è stata invece ancora ratificata la Convenzione di Faro.

(19) Sul tema, G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 244 ss., con ampi riferimenti bibliografici.

(20) L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 210.

(21) Sul concetto di sussidiarietà, cfr., V CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, *Enc. Agg.* XII, 2004.



generazione del territorio<sup>22</sup> che non incidono sul disegno urbano complessivo<sup>23</sup>.

È questo l'*humus* nel quale si sono sviluppate le categorie di “bene comune” e di “amministrazione condivisa”, ad indicare strumenti (di tipo pattizio e convenzionale) e norme (di tipo regolamentare) che attribuiscono un ruolo ai cittadini e alle organizzazioni private nella gestione dei beni comuni.

Non può richiamarsi in questa sede l'integrale dibattito sviluppatosi in materia<sup>24</sup>; può osservarsi, tuttavia, che il tratto caratterizzante risulta esserne l'elemento finalistico, vale a dire, l'astratta idoneità dei beni comuni ad indurre un miglioramento della qualità della vita di una comu-

(22) Sul tema, si v., in particolare, F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017; E. FONTANARI, G. PIPERATA RUSCI (a cura di), *Agenda re-cycle*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018. Sullo stesso tema il fascicolo 3, 2017 di questa Rivista, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, cit., con contributi di T. BONETTI, G.F. CARTEI, R. DI PACE, M. DUGATO, G. TORELLI; M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018.

(23) In questi termini, M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, p. 787 ss.

(24) La definizione di bene comune («cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona» e che «devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future») e l'avvio del relativo dibattito si devono, in particolare, alla proposta di riforma della disciplina dei beni pubblici ad opera della Commissione Rodotà, istituita presso il Ministero della giustizia nel giugno 2007 (art. 1, comma 3, lett. c), dell'articolo). Sul tema, si v., in particolare, G. ARENA, *Introduzione al Rapporto Labsus*, 2015, [http://www.labsus.org/wpcontent/themes/Labsus/media/Rapporto\\_Labsus\\_2015\\_Amministrazione\\_condivisa\\_dei\\_beni\\_comuni.pdf](http://www.labsus.org/wpcontent/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Amministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf); G. ARENA, C. IAJONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e diritto*, 1, 2014; p. 3 ss.; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; P. GROSSI, «Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative alla proprietà alla coscienza giuridica post unitaria», Milano, 2017; A. LALLI, *I beni pubblici-imperativi di mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015; A. LUCARELLI, *Beni comuni e funzione sociale della proprietà. Il ruolo del comune*, in L. SACCONI, S. OTTONE (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, 2015, p. 111 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, 2011; M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; E. VITALE, *Contro i beni comuni, una critica illuministica*, Roma-Bari, 2013.

nità. Ciò che definisce i beni comuni, insomma, oltre i differenti ambiti di applicazione e a prescindere dalla titolarità (pubblica o privata) degli stessi, è la loro strumentalità rispetto alla piena soddisfazione di diritti fondamentali dei cittadini, indistintamente, o di un gruppo più circoscritto.

A tal proposito è utile richiamare le note pronunce della Corte di Cassazione<sup>25</sup> in tema di beni comuni, che hanno contribuito in maniera decisiva a definirne gli elementi costitutivi. Relativamente all'individuazione dei beni demaniali (nel caso di specie le valli da pesca venete), la Corte ha precisato come non si possa prescindere dal richiamo alle disposizioni costituzionali (artt. 2, 9, 42), con la conseguenza che i beni comuni «sarebbero strumentali a consentire il pieno sviluppo della persona umana», esprimendo «un'esigenza non patrimoniale-proprietaria ma personale-collettivistica».

L'attenzione progressiva della dottrina e della giurisprudenza ha indotto il legislatore statale<sup>26</sup> e regionale<sup>27</sup> ad interessarsi ai beni comuni, contribuendo all'espansione della nozione, con il rischio anche di una progressiva perdita di significato (v. *infra*)<sup>28</sup>.

Oltre che sul piano normativo e giurisprudenziale, il crescente interesse per gli strumenti di governo dei beni comuni è percepibile nelle prati-

---

(25) Cass., sez. un., n. 2665/2011; Cass., sez. un., n. 3811/2011; Cass., sez. un., n. 3812/2011; Cass., sez. un., n. 3936/2011; Cass., sez. un., 3938/2011; Cass., sez. un., n. 3939/2011., n. 3939. In tema, F. CORTESI, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: La Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170.

(26) Cfr., ad esempio, legge 221/2015, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali; legge 107/2015 che detta norme per «la riforma del sistema nazionale di istruzione, formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti»; d.lgs. n. 154/2004, che contiene norme per «la modernizzazione del settore della pesca e dell'acqua coltura».

(27) Esemplificativo, in questo senso, l'art. 3, comma 1, lett. *h*) legge regionale Emilia-Romagna, 19/2014. Numerose sono le leggi regionali che contengono riferimenti al tema: legge regionale Sicilia, 19/2015; legge regionale Liguria, 1/2014; legge regionale Friuli Venezia Giulia, 5/2016; legge regionale Piemonte, 10/2016; legge regionale Emilia-Romagna, 3/2010; legge regionale Emilia-Romagna, 19/2014; legge regionale Lombardia, 36/2015; legge regionale Liguria, 14/2015.

(28) E. VITALE, *Contro i beni comuni*, cit.

che degli Enti locali<sup>29</sup>, che hanno prodotto atti di fonte regolamentare<sup>30</sup>, sul modello del regolamento del Comune di Bologna per la rigenerazione e la cura dei beni comuni urbani<sup>31</sup>.

Da un lato, dunque, l'evoluzione del concetto stesso di paesaggio, dall'altro il riconoscimento di beni che, in ragione della funzione alla quale assolvono, devono ritenersi comuni; per la gestione di entrambi e sulla base di presupposti teorici in parte analoghi diventa indispensabile il coinvolgimento diretto delle comunità che interagiscono con i soggetti pubblici attraverso l'attivazione di forme consensuali di amministrazione<sup>32</sup>.

Vi è, infine, un terreno ulteriore rispetto al quale la gestione dei beni comuni e la tutela e valorizzazione del paesaggio convergono, vale a dire quello della rigenerazione<sup>33</sup> come istanza prevalente delle politiche di governo territoriale.

La realizzazione di progetti per la rigenerazione di spazi urbani degradati<sup>34</sup> produce, infatti, effetti che nell'immediato consistono nel ripristino della funzionalità (o nell'attribuzione di funzioni nuove) di aree dismesse o abbandonate, ma che sul lungo periodo inducono, per progressiva imitazione di comportamenti virtuosi, una modificazione profonda dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, sviluppando un più incisivo senso di appartenenza alle comunità<sup>35</sup>, che trova inqua-

---

(29) A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., p. 111 ss.

(30) L'elenco dei comuni è disponibile su <http://www.labsus.org/2015/11/regolamenti-amministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

(31) Comune di Bologna, delibera di Consiglio PG n. 45010/2014 del 19 maggio 2014, «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani».

(32) Evidentemente ciò pone non poche questioni rispetto all'ampiezza, alle implicazioni (solo a titolo esemplificativo la scelta dei soggetti incaricati della gestione dei beni comuni oppure l'effettiva garanzia della libertà dell'accesso) di forme di amministrazione c.d. condivisa specie in ambiti particolari quali appunto la fruizione di diritti culturali o il governo urbano.

(33) Sul tema, si v. il fascicolo 3, 2017 di *questa Rivista*, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di T. BONETTI, G.F. CARTEI, R. DI PACE, M. DUGATO, G. TORELLI, cit.

(34) Cfr., art. 23, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 conv. in l. n. 2/2009.

(35) Cfr., C. IAIONE, *Città e beni comuni*, 125, <http://labgov.city/commonspress/citta-e-beni-comuni-by-christian-iaione/>.

drammento giuridico nello strumento dei patti di collaborazione<sup>36</sup>. Se infatti in una dimensione “macro” la rigenerazione urbana è ascrivibile a progetti complessi di pianificazione territoriale, in una dimensione più circoscritta essa rappresenta, tra l’altro, una delle possibili applicazioni della gestione dei beni comuni<sup>37</sup>.

Laddove, poi, i beni o gli spazi oggetto dei suddetti interventi presentano anche una valenza culturale (artistica, storica, ecc.)<sup>38</sup>, la rigenerazione urbana si traduce, come detto, in un intervento di valorizzazione del patrimonio culturale ed in particolare del paesaggio<sup>39</sup>.

La diffusa necessità di rigenerare il territorio è dunque la finalità condivisa di progetti di valorizzazione del paesaggio ed esperienze di governo dei beni comuni.

Della valorizzazione del paesaggio, in particolare, la dottrina ha sottolineato il carattere aperto e dinamico, scomponibile in molteplici attività<sup>40</sup>, tra le quali proprio la riqualificazione (comma 5 dell’art. 131 del Codice dei beni culturali).

La valorizzazione del paesaggio è dunque «un’operazione di ripristino (come appunto nel caso della riqualificazione di contesti degradati), ma anche un intervento che crea nuovi valori paesaggistici ed è altresì attività diretta ad assicurarne la fruizione e l’uso»<sup>41</sup>.

Vi è, insomma, una correlazione necessaria tra valorizzazione del paesaggio e riqualificazione dei contesti degradati. In proposito, è stato tra

---

(36) Art. 5, Regolamento di Bologna.

(37) Cfr., R. DI PACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 627.

(38) Per i beni culturali in senso proprio, ex art. 12 del Codice vige, come noto, la regola dell’autorizzazione degli interventi (art. 21) con inevitabile effetto paralisi a causa del carico di lavoro delle sovrintendenze. Cfr., M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda re-cycle*, cit., pp. 60-61.

(39) Cfr., G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 283.

(40) G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 263.

(41) L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 210.

l'altro opportunamente osservato<sup>42</sup> che, a prescindere dai diversi contesti nei quali vengono formulate (norme statali o regolamenti comunali) vi è un'evidente convergenza<sup>43</sup> di obiettivi e finalità tra la nozione di "rigenerazione" e quella di "riqualificazione" urbana, che consente di ricondurre la seconda all'ambito definitorio della prima<sup>44</sup>.

Guardando poi al dato normativo, un chiaro esempio della profonda correlazione tra riqualificazione, tutela dei beni comuni e valorizzazione del paesaggio è contenuta nella l. n. 158/2017 sull'insediamento nei piccoli Comuni (cfr. art. 1), nella quale si esplicita la necessità di un'azione che muova lungo le due direttrici della riqualificazione del territorio e della tutela dei beni comuni. Ciò sul presupposto che una migliorata vivibilità degli spazi urbani, attraverso la tutela e valorizzazione del paesaggio che ne consegue (specie rispetto ai diffusi rischi idrogeologici), possa produrre effetti benefici sul ripopolamento delle c.d. aree interne con ricadute positive in termini di sviluppo complessivo del Paese<sup>45</sup>.

Vi sono, dunque, almeno due possibili prospettive rispetto alle quali può reggere l'associazione del paesaggio alla mobile categoria dei beni comuni<sup>46</sup>. La prima è che, indubbiamente, il paesaggio condivide con la categoria dei beni comuni il dato finalistico, vale a dire il carattere di strumentalità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (artt. 2, 9), come componente fondamentale del patrimonio culturale (art. 2, Codice dei beni culturali). La seconda prospettiva si colloca invece su un piano diverso, vale a dire che tanto la tutela del paesaggio che il governo dei beni comuni sembrano imporre, per le ragioni già richiamate, l'attivazione di forze sociali, «la vigilanza dei citta-

---

(42) E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 18.

(43) Cfr. l'art. 4, l. n. 158/2017.

(44) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle*, cit., p. 28.

(45) In tema, sia consentito rinviare a C. VITALE, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne*, in *Aedon*, 3, 2018.

(46) L'espressione si trova in S. SETTIS, *Il paesaggio, bene comune*, in Id., *La Costituzione. Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Torino, Einaudi, 2016, p. 142.

dini più sensibili, quelli che si riuniscono in movimenti locali o associazioni nazionali (e) possono esercitare sorveglianza, avanzare proposte, salvaguardare i paesaggi<sup>47</sup>.

### ***3. Il paesaggio come bene comune nella prospettiva manageriale***

All'inizio del XXI secolo, sulla scia della Convenzione Europea del Paesaggio, si è definitivamente affermata una nozione innovativa e sistemica di paesaggio basata sui seguenti principi:

1) *apertura*. La protezione del paesaggio non è la protezione di "isole cristallizzate", ma della sua biodiversità e diversità culturale come insieme complesso. Come ormai riconosciuto dalla letteratura sull'argomento, il tradizionale sistema di conservazione, basato su "isole cristallizzate" immerse in un mondo in continuo mutamento, amplifica negativamente gli effetti dell'uso intensivo del suolo, del degrado ambientale e urbano e del processo di frammentazione determinato dall'attività umana. Queste isole di conservazione favoriscono il progressivo "indebolimento genetico" degli ambienti naturali e la schiacciante riduzione del loro livello di biodiversità. Paradossalmente, nonostante l'uso diffuso delle politiche di tutela dell'ambiente, la biodiversità aumenta laddove manca qualsiasi forma di protezione<sup>48</sup>;

2) *prevenzione e manutenzione*. Come conseguenza di una nozione aperta di conservazione, nelle politiche di tutela del paesaggio e dell'ambiente, la prevenzione assume un ruolo di primo piano rispetto ad ogni forma di intervento *post-factum*. Come già segnalato da Urbani oltre quarant'anni fa, in un paese come l'Italia, caratterizzato dalla capillare distribuzione del patrimonio culturale sul territorio, oltre che da un elevato rischio sismico e idro-geologico, particolare rilievo assumono la manutenzione e la conservazione programmata<sup>49</sup>;

---

(47) S. SETTIS, *Il paesaggio*, cit., p. 143.

(48) P. PITTALUGA, *Landscape as a "common": Collective protection and management*, in S. SERRELI (a cura di), *City Project and Public Space*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 181.

(49) G. URBANI, *Premessa del progetto esecutivo*, in Istituto Centrale del Restauro, *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria. Progetto esecutivo*, in G. URBANI, *Intorno al restauro*, ed. curata da B. Zanardi, Milano, Skira, 2000, pp. 103-105.

3) *integrazione*. L'integrazione va intesa sia come collaborazione tra diversi soggetti, pubblici e privati, operanti a diversi livelli istituzionali, sia come tutela integrata di diverse tipologie di risorse naturali e culturali<sup>50</sup>;

4) *inclusività*. La sostenibilità della gestione del paesaggio dipende dalla partecipazione e dal coinvolgimento non solo degli attori pubblici e privati che insistono sul territorio, ma anche delle comunità locali nel processo decisionale, attraverso un approccio volontario e spontaneo, di tipo *bottom-up* in sostituzione o accanto ad uno di tipo *top-down*<sup>51</sup>.

5) *uso sostenibile*. L'erronea dicotomia tra tutela e valorizzazione viene oggi risolta da una visione che mette in luce la relazione virtuosa tra le due funzioni<sup>52</sup>. Tale approccio è il frutto di un cambio di paradigma – dalla conservazione in sé all'uso sostenibile del paesaggio –, fondato sull'assunto che la valorizzazione può essere di supporto alla tutela, non solo attraendo maggiori risorse da impiegare anche in attività di conservazione, ma anche aumentando la consapevolezza del valore del paesaggio in un numero più ampio di persone, così innescando un circolo virtuoso in grado di aumentare il benessere della popolazione e lo sviluppo locale.

Solo muovendo in questa direzione, è possibile conseguire quell'innovazione della “cultura della tutela” da più parti auspicata anche per il contesto nazionale: riguardo all'oggetto, che non deve più essere costi-

---

(50) In tema cfr. M. CERQUETTI, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale per lo sviluppo dei territori. Verso un nuovo paradigma gestionale*, in *Estrategia innovativas en la gestión y valorización del paisaje cultural: experiencias italianas y argentinas en comparación*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2015, pp. 9-24; P. PETRAROLA, *Il governo*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2006, 165-191; Id., *Modelli di governance per i beni culturali*, *Economia della cultura*, XVII (1), 2007, pp. 47-53.

(51) P. PITTALUGA, *Landscape as a “common”*, cit.

(52) Sul tema, M. MONTELLA, *Cultural Value*, in G.M. GOLINELLI (a cura di), *Cultural Heritage and Value Creation. Towards New Pathways*, Cham, Springer, 2015, pp. 1-51; P. PETRAROLA, *Tutela e valorizzazione*, in M. MONTELLA, P. DRAGONI (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, Bologna, CLUEB, 2010, pp. 43-54; Id., *La valorizzazione come dimensione relazionale della tutela*, in G. NEGRI-CLEMENTI, S. STABILE (a cura di), *Il diritto dell'arte. 3. La protezione del patrimonio artistico*, Milano, Skira, 2014, 41-49; M. SAVIANO, P. DI NAUTA, M.M. MONTELLA, F. SCIARELLI, *Managing protected areas as cultural landscapes: The case of the Alta Murgia National Park in Italy*, in *Land Use Policy*, 76, 2018, pp. 290-299.

tuito solo dalle *cose*, ma anche dai «contesti» in cui queste cose insistono; riguardo al soggetto, che non deve più essere solo «lo Stato», ma anche «la società civile»; riguardo alla procedura, che non deve più ridursi solo al «vincolo amministrativo», ma anche a quello che potrebbe essere definito «vincolo civico»; riguardo agli strumenti, che non debbono più ridursi a pratiche puntiformi di «restauro estetico», ma piuttosto alla «manutenzione programmata»<sup>53</sup>.

La recente letteratura ha però messo in luce come sia il pubblico che il privato abbiano fallito in questo processo: se, in certi casi, il pubblico non riesce a garantire la tutela e la manutenzione del paesaggio, in altri il privato rischia di sottrarre alle comunità locali il patrimonio per fini esclusivamente commerciali<sup>54</sup>. Per far fronte a queste carenze sono emersi nuovi modelli gestionali e di *policy* basati sulla *corporate governance*. Inizialmente concepiti come modelli per provvedere alla gestione collettiva di risorse naturali come pascoli o foreste<sup>55</sup>, questi modelli sono ora ampiamente utilizzati per gestire anche “oggetti culturali” più complessi.

Forniscono alcuni esempi di queste nuove forme di gestione collettiva la manutenzione di strade e parchi negli USA, la costruzione di giardini condivisi a Parigi (*jardins partagés*) e la coltivazione di terreni abbandonati nelle Cinque Terre, in Italia.

In linea con la teoria sui *commons* di Ostrom<sup>56</sup> questi beni sono gestiti da istituzioni endogene che condividono regole comuni. Conoscenza, fiducia e comunicazione tra i membri della comunità assicurano la gestione efficace delle risorse collettive a beneficio sia degli utilizzatori sia della sopravvivenza a lungo termine delle risorse.

---

(53) L. COVATTA, M. CAMELLI, *I beni e le attività culturali*, in ASTRID, *Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2013, p. 295.

(54) P. PITTALUGA, *Landscape as a “common”*, cit., p. 184.

(55) Cfr. M. ŠMIDHRIBAR, D. BOLE, M. URBANC, *Public and common goods in the cultural landscape*, in *Geografski Vestnik*, 2, 2015, pp. 43-57; H. VEJRE, J. ABILDTRUP, N. KÆRGAARD, B. FRITZBØGER, A.G. BUSCK, S.B. OLSEN, *Revitalisation of Common Use in Management of Modern Multifunctional Landscapes*, in *Landscape Research*, 6, 2012, pp. 637-657.

(56) E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; E. OSTROM, R. GARDNER, J.M. WALKER, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.



Analizzando la gestione sostenibile dei beni comuni, Ostrom ha fornito un'efficace soluzione alle questioni critiche discusse nel 1968 da Hardin in *The Tragedy of Commons*, individuando 8 principi che assicurano la lunga durata delle risorse comuni (*common-pool resources* o CPRs): confini ben definiti, congruenza tra norme di appropriazione e fornitura e condizioni locali, accordi di scelta collettiva, monitoraggio, sanzioni graduali, meccanismi di risoluzione dei conflitti, minimo riconoscimento dei diritti di autorganizzazione, imprese nidificate<sup>57</sup>.

Da un lato, Ostrom ha spiegato che i beni comuni non sono beni ad accesso libero, ma spazi e risorse ben definiti, autogestiti da un gruppo limitato di persone, che condividono regole o istituzioni comuni; dall'altro, ha posto l'accento sull'importanza della conoscenza condivisa, dell'informazione e della comunicazione tra i membri della comunità come strumenti per risolvere i conflitti. Anche conosciuto come *management adattivo*<sup>58</sup>, questo modello si basa sulla flessibilità e sull'apprendimento istituzionale e la sua sostenibilità si fonda su un processo partecipativo di costruzione istituzionale che include gli utilizzatori delle risorse.

Seguendo questi principi, la gestione del paesaggio come bene comune innesca un processo co-evolutivo continuo tale da promuovere la partecipazione e il coinvolgimento delle persone che condividono, valutano e utilizzano determinate risorse. A tal proposito, se si adotta un approccio sistemico e olistico, da una parte non va trascurato che le stesse risorse paesaggistiche possono essere condivise da più comunità, dall'altra che una comunità non è un oggetto stabile, ma può cambiare nel tempo: possono cambiare le esigenze e le relazioni al proprio interno e conseguentemente i comportamenti e i relativi effetti. Per questo, soprattutto nel caso di beni comuni complessi, è necessario stabilire adeguate forme di regolamentazione<sup>59</sup>.

---

(57) E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, cit., p. 90.

(58) G. BRAVO, *Istituzioni e partecipazione nella gestione di risorse comuni*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 265-280.

(59) Sulle forme di regolamentazione si vedano: C. DONOLO, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003; P.C. PALERMO, D. PONZINI, *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspective*, Berlin/Heidelberg/New York, Springer, 2010; D. PONZINI, *Despite the absence of the public sphere: How common goods can generate opportunities for the design of public spaces*, in S. SERRELI (a cura di), *City Project and Public*

Inoltre, come recentemente sottolineato, un approccio aperto e dinamico dimostra come la gestione del paesaggio come bene comune possa contribuire allo sviluppo del territorio, generando esternalità (materiali e immateriali) positive<sup>60</sup>. Innanzitutto, la tutela del paesaggio da parte della comunità aumenta il benessere per la comunità senza costi aggiuntivi: le persone che vivono nella stessa comunità beneficiano di una maggiore qualità dell'ambiente e dei servizi, con conseguente migliore qualità della vita. In secondo luogo, la gestione del paesaggio come bene comune può garantire da un lato aumento della biodiversità, maggiore cura dell'ambiente, consapevolezza del valore del paesaggio, fiducia, inclusività, dall'altro maggiore valore economico delle proprietà, aumento e sviluppo delle attività economiche sul territorio, così favorendo, in un circolo virtuoso, il vantaggio competitivo locale (fig. 1).

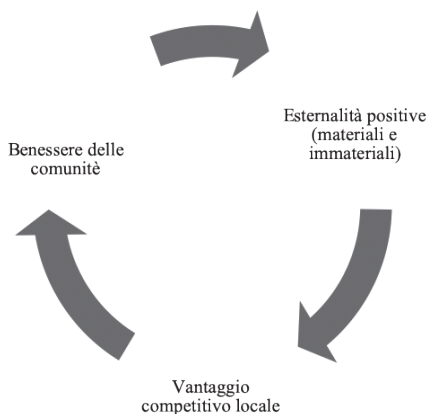


Fig. 1. La creazione di valore nella gestione del paesaggio come bene comune (Fonte: nostra elaborazione)

---

*Space*, Dordrecht, Springer, 2013, pp. 97-110.

(60) Cfr., G. BECATTINI, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Roma, Donzelli, 2015; R. CASELLI, *I cittadini che si prendono cura dei beni comuni creano ricchezza*, Labsus, luglio 2018, p. 3, <http://www.labsus.org/2018/07/i-cittadini-che-si-prendono-cura-dei-beni-comuni-creano-ricchezza/>; C. DONOLO, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, cit.; P. PETRAROIA, *La cura del patrimonio storico-culturale come leva di sviluppo del territorio. Una nuova frontiera dell'ottava legislatura*, *Confronti*, 3, 2005, pp. 43-55.

Come ampiamente argomentato da Predieri già nel 1969, il coordinamento tra tutela e sviluppo economico può trovare un efficace strumento di attuazione e gestione nella pianificazione urbanistica coordinata, «intesa come regolazione degli insediamenti umani nel territorio, e non solo come disciplina dello sviluppo delle città», ovvero interpretando la «tutela del paesaggio» come tutela e controllo degli interventi umani sul suolo e sull'ambiente» per farla coincidere «con la disciplina dell'uso del suolo o con la disciplina urbanistica»<sup>61</sup>.

Una possibile innovazione riguardante la *management* pubblico, foriera di possibili e rilevanti ricadute per il settore dei beni culturali, in Italia è stata introdotta dalla programmazione negoziata, a cui fin dalla fine degli anni '90, in assenza di una normativa in materia, è stata affidata la cooperazione tra amministrazioni statali e regionali, attraverso gli strumenti disciplinati dalla l. 662/1996 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») – intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro e accordo di programma –, alle cui disposizioni ha dato attuazione la delibera Cipe 21 marzo 1997 («Disciplina della programmazione negoziata») e, infine, l'art. 34 del d.lgs. 267/2000 («Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») in tema di «Accordi di programma». Come è stato già rilevato, tale sistema è, prima che una procedura, «un metodo di governo territoriale, che privilegia il confronto e l'incontro delle responsabilità istituzionali, in una logica di sussidiarietà e partenariato»<sup>62</sup> una cultura della corresponsabilità, dunque, i cui vantaggi risiedono, oltre che nella semplificazione delle procedure, nella capacità di raccordare in un unico atto obiettivi riconducibili a interessi pubblici diversi e il cui successo è subordinato «alla capacità di *leadership*, affidabilità professionale e capacità organizzativa dei soggetti attuatori»<sup>63</sup>.

---

(61) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 3 ss.

(62) M. CAMMELLI, *Pluralismo e cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 183.

(63) P. PETRAROIA, *Modelli di governance per i beni culturali*, in *Economia della cultura*, XVII (1), 2007, p. 49.

Tale normativa di tipo pattizio, attraverso la cooperazione di una molteplicità di attori chiamati a negoziare obiettivi e strategie in funzione di un risultato condiviso, ben si adatta alla complessità della società attuale<sup>64</sup>. In particolare, nella gestione del paesaggio, la programmazione negoziata consente di «liberare, per la prima volta, energie “per” qualcosa da realizzare in modo condiviso»<sup>65</sup>, dando consistenza a «un processo di “abilitazione” dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini e ai loro bisogni»<sup>66</sup>.

Da un punto di vista manageriale, al fine di garantire la sostenibilità degli interventi umani sul paesaggio, seguendo il modello suggerito per la conservazione delle risorse naturali<sup>67</sup>, ulteriormente da stabilire sono infine i criteri, gli indicatori e i metodi di pianificazione.

Nell'era della democrazia partecipativa e della società della conoscenza, il valore, la creazione di valore e in particolare la co-creazione di valore sono infatti imperativi che richiedono la sperimentazione di nuovi approcci, capaci di misurare e valutare in modo efficace input, risultati e impatto delle azioni umane<sup>68</sup>.

---

(64) L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *Aedon*, 4, 2000; P. PETRAROIA, *Il governo*, cit.; M. NICOLAI, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Milano, IPSOA.

(65) P. PETRAROIA, *La cura del patrimonio storico culturale*, cit., p. 50.

(66) *Ivi*, p. 51.

(67) P.J. JONES, E. ANDERSEN, C. CAPITANI, S. CARVALHO RIBEIRO, G.H. GRIFFITHS, I. LOUPA-RAMOS, L. MADEIRA, S.R. MORTIMER, M. L. PARRACCHINI, T. PINTO CORREIA; A.M. SCHMIDT, R. SIMONCINI, D.M. WASCHER, *The Eu societal awareness of landscape indicator: A review of its meaning, utility and performance across different scales*, in *Land Use Policy*, 53, 2016, pp. 112-122; R.H.G. JONGMAN, *Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks*, in *Landscape and Urban Planning*, 3, 1995, pp. 169-183.

(68) M. CERQUETTI (a cura di), *Bridging theories, strategies and practices in valuing cultural heritage*, Macerata, eum, 2017.

#### 4. Verso lo sviluppo sostenibile di Mutonia come paesaggio in trasformazione

Il caso di Mutonia esemplifica efficacemente l'approccio alla tutela del paesaggio citato nel paragrafo 1, basato su *apertura, prevenzione e manutenzione, inclusività, integrazione e uso sostenibile*.

Innanzitutto, a Mutonia si sono sviluppati nuovi comportamenti, modi di vivere e forme di libertà: «la città nomade si fonde con quella sedentaria, si nutre dei suoi rifiuti e offre in cambio la sua presenza come nuova natura, è un futuro all'abbandono spontaneamente prodotto dall'entropia della città»<sup>69</sup>. Mutonia può così essere considerata un "terzo paesaggio"<sup>70</sup> o un "*drosscape*"<sup>71</sup>, in cui la presenza dei Mutoid previene il degrado dell'ambiente e contribuisce alla riqualificazione di un'area abbandonata e all'aumento della sua biodiversità. La comunità dei Mutoid, inoltre, si prende cura del paesaggio in cui vive attraverso un'attività di manutenzione costante.

In secondo luogo, Mutonia è un esempio di democrazia partecipativa, che promuove il dialogo e la cooperazione tra diversi soggetti e comunità secondo un approccio *bottom-up*. Il Piano operativo comunale e la convenzione stipulata tra "*Mutoid Waste Company*" e amministrazione comunale definiscono un sistema di regole condiviso, volto a promuovere la collaborazione tra i soggetti interessati. Mutonia potrebbe essere considerata un grande "condominio orizzontale". Tuttavia, le regole non sono condivise solo dalla comunità Mutoid, ma anche dal Comune, allargando la prospettiva della comunità a tutta la città.

Di conseguenza, il Poc può essere considerato un innovativo modello *site-specific* che combina la necessità di rispettare il sistema giuridico nazionale e regionale con quella di garantire la flessibilità e la trasformazione del luogo. Il piano è, inoltre, il risultato di un approccio *mul-*

---

(69) La citazione di Francesco Carreri è riportata in *Transforming landscapes: Mutonia, from an abandoned industrial site to a community of artists*, video by Filippo Piva, Studio Pampa – Progetto Ambiente Paesaggio, <https://www.facebook.com/292509967518881/videos/733236346779572/>.

(70) G. CLÉMENT, *Manifeste du Tiers paysage*, Paris, Sujet/Objet, 2004.

(71) A. BERGER, *Drosscape: Wasting Land in Urban America*, New York, Princeton Architectural Press, 2006.

*ti-stakeholder* e di un processo partecipativo, che coinvolge non solo la comunità dei Mutoid, ma anche politici, tecnici e sovra-sistemi istituzionali (Regione e Provincia). Se si prende in considerazione il quadro giuridico italiano, lo si potrebbe considerare un esempio della già citata pianificazione urbana coordinata<sup>72</sup>.

Il metodo inclusivo e integrato si traduce anche nella costante e reciproca collaborazione per lo svolgimento di ulteriori attività: da un lato, i Mutoid partecipano a diverse iniziative organizzate dal Comune e dalle sue istituzioni culturali, come il museo locale; dall'altro, i cittadini e le associazioni culturali locali vengono coinvolte nelle attività organizzate dai Mutoid.

Infine, il caso tende a sfumare la dicotomia tra tutela e valorizzazione, o piuttosto dimostra la relazione positiva tra le due funzioni. Il parco artistico non contribuisce solo alla riqualificazione di una cava dismessa e alla protezione delle risorse naturali dell'area, ma anche alla valorizzazione del paesaggio fluviale. Il parco artistico è, infatti, una risorsa locale unica e distintiva che ha attirato artisti e visitatori internazionali dalla fine degli anni '90. Più recentemente, il percorso ciclabile che circonda il parco e il servizio di *bike sharing* hanno migliorato l'accessibilità all'area in modo che i cittadini possano condividere e fruire liberamente e deliberatamente del paesaggio. Il sito sta inoltre guadagnando un ruolo importante anche per lo sviluppo del turismo locale. Il Comune ha approvato una segnaletica specifica che indica Mutonia e promuove il parco attraverso il sito *web*, mappe turistiche e *brochure*<sup>73</sup>. Lo stesso fanno alcuni hotel della zona.

Infine, tra le esternalità positive generate da Mutonia, vanno evidenziate le caratteristiche specifiche dell'arte Mutoid: dato che i rifiuti raccolti in questo sito vengono riutilizzati per creare degli oggetti artistici, i Mutoid contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente attraverso il riciclo<sup>74</sup>.

---

(72) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit.

(73) Si vedano: <http://www.santarcangelodiromagna.info/mutoid-waste-company/e> [http://www.santarcangelodiromagna.info/wp-content/uploads/santarcangelo/Brochure%20A3\\_Santarcangelo-it.pdf](http://www.santarcangelodiromagna.info/wp-content/uploads/santarcangelo/Brochure%20A3_Santarcangelo-it.pdf).

(74) Cfr. G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città. Attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle*, cit., p. 26.

Come confermato dalle interviste agli amministratori locali, accanto al riciclo, anche il loro stile di vita è un modello che promuove valori positivi come l'inclusione sociale, l'uguaglianza, la libertà e la creatività.

In conclusione, Mutonia risulta un paesaggio in trasformazione in maniera sostenibile e l'attività artistica svolta dai Mutoid contribuisce alla sua valorizzazione. Come già argomentato, dal punto di vista della gestione pubblica, la sostenibilità del suo sviluppo futuro dipende dalla capacità di coinvolgere tutti gli attori locali e di supportare la sua continua trasformazione attraverso la definizione di criteri e indicatori che misurino e valutino sia i risultati che l'impatto.

La strategia di gestione adottata a Mutonia potrebbe essere considerata un tentativo di mediazione tra la necessità di proteggere un insediamento con un valore culturale indipendente e la necessità di aumentare il valore di esistenza e d'uso dell'ambiente. Il parco artistico realizzato dalla comunità dei Mutoid è un oggetto ibrido, di confine, coinvolto in un processo di evoluzione continua. È un paesaggio contemporaneo, un laboratorio artistico e un insediamento dove convivono spazi privati, comuni e pubblici. È uno spazio aperto e inclusivo che ha generato e genera, anche se non intenzionalmente, externalità positive per una comunità più ampia, in particolare per i cittadini di Santarcangelo di Romagna, in termini di rigenerazione di uno spazio abbandonato e degradato, accresciuta e condivisa consapevolezza del valore del paesaggio e suo uso sostenibile, promozione dell'arte e della creatività, sostegno alla cultura del riciclo. In poche parole, è una buona pratica che attiva comportamenti positivi anche tra i cittadini.

Nonostante la sua particolare origine ed evoluzione, Mutonia ha conseguito gli stessi risultati ed effetti che i beni comuni possono generare. Mutonia possiede, infatti, gli elementi basilari del bene comune definiti dalla giurisprudenza: la natura comune come risultato di una relazione specifica tra una determinata comunità e un bene e la sua strumentalità rispetto al miglioramento della qualità della vita della comunità. Di conseguenza, può essere considerato un interessante caso di oggetto limite, che contribuisce al dibattito sulla *governance* dei beni comuni nella prospettiva della valorizzazione del paesaggio, oltre che un modello che può fornire raccomandazioni utili per la gestione sostenibile del

paesaggio, in particolare nelle periferie, nelle aree interne o fragili, soprattutto in termini di miglioramento della loro attrattività.

È infatti possibile affermare che questo caso genera effetti positivi come ci si aspetta che la gestione dei beni comuni faccia, attraverso:

- la possibilità di realizzare progetti su piccola scala (come ad esempio la riqualificazione di uno spazio urbano degradato);
- il miglioramento della qualità della vita e dell'attrattività del territorio e della sua offerta culturale;
- la capacità di supportare le amministrazioni pubbliche, a volte incapaci di prendersi cura dei beni comuni, per scarsa capacità di *governance*, oltre che per mancanza di adeguati fondi pubblici.

Inoltre, come i beni comuni, Mutonia ha effetti pedagogici ed etici<sup>75</sup>.

L'iniziativa, infatti, genera un positivo effetto moltiplicatore ed è oggetto di imitazione: i partecipanti sono influenzati dall'iniziativa attraverso un rafforzato senso di comunità e anche i non partecipanti (cioè gli abitanti del vicinato e gli altri cittadini) sono invitati a partecipare.

È chiaro, d'altra parte, che il caso in esame delinea un'ipotesi di cooperazione pubblico-privato "virtuosa", non automaticamente esportabile in altri contesti. Allo stesso modo non è scontato che la proficua relazione tra il Comune e l'associazione Mutoid sia destinata a durare nel tempo. Una diversa amministrazione comunale potrebbe ad esempio compiere scelte diverse; la stessa associazione potrebbe non ritenere più conveniente la collaborazione con il Comune.

Su un piano più generale, poi, la stessa associazione tra paesaggio e beni comuni non manca di suscitare anche qualche perplessità. In primo luogo, la stessa categoria di beni comuni sconta il rischio di una progressiva perdita di significato, conseguente alla sua incontrollata espansione.

Anche entro i dilatati confini della categoria non manca qualche ambiguità che, su un piano astratto e generale, pone qualche problema non secondario: come si seleziona, in concreto, il soggetto incaricato della gestione di un bene comune, in modo da non ledere analoghe pretese che in teoria o di fatto potrebbero essere espresse da altri? Cosa succe-

---

(75) C. IAIONE, *Governing the urban commons*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2015, pp. 170-221.



de alla gestione di un bene comune se la libera disponibilità di un gruppo di cittadini, di un'associazione si evolve e ad esempio viene meno? Vi sono, si vuol dire, problematiche non risolte nei singoli casi e probabilmente difficilmente risolvibili su un piano teorico e generale, ciò anche perché come detto tratto comune delle esperienze di gestione dei beni comuni urbani e è che il diritto in qualche modo segue e non precede il dato concreto, la prassi<sup>76</sup>.

Insomma, se non può negarsi come il ruolo attivo delle comunità sia oggi elemento imprescindibile per una adeguata e soddisfacente gestione dei beni comuni (anche, con qualche specifica cautela, per quelli appartenenti al patrimonio culturale<sup>77</sup>), analogamente può concludersi per la valorizzazione (e dunque tutela) del paesaggio.

Ancora più significativo in questo caso il fatto che un bene, pur se non giuridicamente riconoscibile come culturale (ma come tale percepito dalla comunità di riferimento), venga tutelato (assieme a al paesaggio circostante, quello sì rilevante in termini percettivi e giuridici) attraverso uno strumento pensato (anche) per altro.

Del resto, è stato già osservato come la linea di demarcazione tra paesaggio e governo del territorio sia diventata spesso invisibile, ad indicare non già separazione né contrapposizione di ambiti, ma, semmai, reciproca integrazione, a fronte di quello che, per parafrasare una locuzione, coniata dal giudice costituzionale, ad altri fini, rappresenta un «inestricabile intreccio di interessi»<sup>78</sup>.

Gli strumenti di governo del territorio potrebbero dunque (anche) alla funzione di individuazione e tutela di beni (appartenenti specificamente al patrimonio culturale immateriale o a quello paesaggistico), che proprio perché identitari<sup>79</sup> di un determinato contesto territo-

---

(76) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni*, cit., p. 32.

(77) Al tema veniva dedicata la Conferenza internazionale "Patrimonio culturale come bene comune. Verso una governance partecipativa del patrimonio culturale nel terzo millennio", Venaria Reale, Torino, 23-24 settembre 2014, file:///E:/conferenza-patrimonio-culturale-come-bene-comune-torino-23-24-09-2014.pdf.

(78) Sono parole di C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007.

(79) Così E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, p. 57 ss.

riale possono essere definiti di interesse locale e pertanto inseriti in un più generale progetto di «uso accettabile del territorio»<sup>80</sup>. Ciò, peraltro, consentirebbe di superare la rigidità della disciplina codicistica, senza, al tempo stesso, contribuire a dilatarne eccessivamente i confini.

Ad ogni buon conto, in conclusione, non può immaginarsi una forte ed efficace azione civica in assenza di pubbliche amministrazioni (locali) in grado di esprimere adeguatamente il proprio ruolo<sup>81</sup>, soprattutto in termini di garanzia della parità tra i potenziali fruitori (e/o gestori) dei beni, per fugare il rischio che gli interventi di rigenerazione urbana finiscano per rivelarsi escludenti<sup>82</sup> e di individuazione di una adeguata cornice giuridica entro la quale virtuose esperienze concrete possano diventare un ordinario (alternativo) strumento di valorizzazione del paesaggio e di gestione di beni comuni.

---

(80) L'espressione è di M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 597 ss.

(81) M. CAMMELLI, *Musei e servizi di accoglienza. Ovvero: come due cose sbagliate non facciano una cosa giusta*, in *Aedon*, 2, 2008.

(82) Cfr. E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, cit., p. 39.

# TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

From Smart to Sharing? Present and Future of Cities (Beyond Labels)  
(p. 849)

*Giorgia Pavani*

## **Essays and Articles**

Collaborative Practices for the Co-Production of Goods and Services:  
What Role Can Local Governments Play? (p. 861)

*Stefania Profeti, Valeria Tarditi*

*In recent decades academic and political interest for local collaborative arrangements in the production of goods and services has spread across Italy and abroad. As a consequence, the concept of collaboration has been progressively stretched, hovering amidst social and political practices attributable to diverse empirical objects and theoretical perspectives, such as participatory democracy, public-private partnership, peer-to-peer relations, and the sharing economy. This success has boosted the appeal of collaborative practices, leading to institutional isomorphic tendencies and bandwagon effects without taking due account of territorial and administrative contextual features. Drawing upon these premises, and relying on an empirically based public policy approach, the article tries to identify and classify the policy instruments that local governments may use to promote and implement different kinds of collaborative practices, as a starting point to understand the role municipalities may play therein and to reflect upon the possible shortcomings of their institutional actions.*

Local Self-Government and Public Policies for the Digital Economy  
(p. 891)

*Guido Smorto*

*The digital revolution has generated a significant mismatch between the impact of the new economy and the distribution of regulatory responsibilities among different agents. While deeply affected by ongoing changes, cities do not always have adequate tools to deal with these novelties and to manage the ongoing transformations in accordance*

*with their own needs. Against this backdrop, the article analyses the effects of digital technologies on the urban fabric and reflects on the contrast between the need for policies tailored to local peculiarities and the necessity of harmonised rules for a global market. In fact, the tension between market uniformity and city experimentation is the fundamental issue related to the rise of the digital economy. This is why it is essential to combine the scrutiny of the digital economy's impact on the urban environment, and the resulting need for local public policies, with an in-depth analysis of the crisis of market regulation. Only by doing so, can we tackle the challenges posed by the digital revolution to city government – safeguarding the urban environment and its community, guaranteeing the right to housing, protecting work – while, at the same time, consider the many global challenges, such as sustainable mobility and energy conversion, in which cities play a key role.*

### **The Issue of Sharing Economy Governance in the Fields of Tourist Rentals and Bike-Sharing (p. 917)**

*Chiara Alvisi, Alessio Claroni*

*The article provides an analysis of the legal problems related to attempts to regulate and govern a set of events of the sharing economy in the tourism sector and sharing mobility. In this context, in the first part (paragraphs 1-2), a specific study is dedicated to the selling of short leases through computer platforms, via an examination of the obligations entailed by Legislative Decree no. 50/2017, as well as the appeals submitted by Airbnb to the administrative courts. The second part (paragraphs 3-5) adopts a public-law standpoint to explore bike-sharing, as a form of sustainable mobility based on the phenomenon of sharing economy and relevant to both the transportation and tourism sectors. Bike-sharing is a service, complementary to that of local public transport, aimed at achieving a number of virtuous goals, from improving the quality of urban life (both in environmental terms and in terms of optimizing local public transport service supply) to increasing the welfare of the community. Finally, the article focuses its attention on the infrastructural and evolutionary profiles of the phenomenon, through the examination of the emerging problems produced by so-called “free-flow” bike sharing.*

### **Collaborative Cities: Forms, Guarantees and Limits of Horizontal Relations (p. 947)**

*Daniele Donati*

*The article explores cities as intersections of two dimensions (institutional and social) of subsidiarity, and therefore discusses how cities are an ideal venue for the flourishing of a true collaboration between local authorities and citizens. In this respect, the text highlights the need to ensure thresholds of guaranteed citizenship rights, in which citizenship is understood as an open, differentiated and evolutive concept. The essay then examines proceedings and mere participatory practices, and then highlights the risks and limitations they involve. Finally, the text turns to the subsidiary hypothesis, conceived as active collaboration, its range of application and the pertinent legal tools put in place in Italian cities.*

### **Developing Shared Administration through the Principles of (Vertical) Subsidiarity and Loyal Collaboration: Reflections and Proposals (p. 971)**

*Claudia Tubertini*

*The essay develops a set of reflections on practices of shared administration in the perspective of the principle of subsidiarity (not only horizontal, but also vertical). The text takes into account that subsidiarity's diffusion requires a joint action by different levels of government, based on an approach combining loyal collaboration and innovative integrated decision-making. In the Italian system such an approach encounters constraints deriving from the uncertainty about the roles assigned to territorial administrations, but can also bear fruit in terms of further enlargement and generalization of the civic collaboration model, an essential tool of social cohesion.*

### **Evolution and Development of Autonomous Polycentrism up to the Time of Asymmetric Regionalism (p. 995)**

*Francesco Manganaro*

*Starting from the studies on decentralisation and on the delegation of Prof. Roversi Monaco, this article analyses the itinerary of the central-lo-*

*cal relationship in Italy from a legal perspective. A particular attention will be devoted to the dichotomy between centralisation and autonomy, and to the current implementation of asymmetric regionalism reforms.*

### **Notes and Comments**

#### **Recent Evolution of the Municipal Waste Treatment Legal Framework and Its Consequences on Regional Planning (p. 1023)**

*Piergiorgio Novaro*

*Addressing the recent evolution of the legal framework on municipal waste treatment, the text highlights its consequences on the fundamental planning mission that the Environmental Code attributes to Regions. The current legal framework is thus the starting point for a wider analysis on the legal definition of municipal waste treatment given by national legislation and, as a consequence, its compatibility with European law.*

### **Regional Observatory**

#### **The Mutonia Theme Park in Santarcangelo di Romagna. Landscape Enhancement, Management of Common Goods and Development of Territories: an Analysis in a Legal-Managerial Perspective (p. 1045)**

*Carmen Vitale, Mara Cerquetti, Caterina Nanni*

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

## **Chiara Alvisi**

Professore ordinario di Diritto privato, Università di Bologna

## **Mara Cerquetti**

Professore Associato di Economia e gestione delle imprese, Università degli Studi di Macerata

## **Alessio Claroni**

Ricercatore di Diritto della navigazione, Università degli Studi di Trento

## **Daniele Donati**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università di Bologna

## **Francesco Manganaro**

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Mediterranea di Reggio Calabria

## **Caterina Nanni**

Laureata magistrale in Management dei beni culturali, Università degli Studi di Macerata

## **Piergiorgio Novaro**

Dottore di ricerca e Professore di *European Tourism Law*, Università di Bologna

## **Giorgia Pavani**

Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Bologna

## **Stefania Profeti**

Professore associato di Scienza politica, Università di Bologna

## **Guido Smorto**

Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università degli Studi di Palermo

## **Valeria Tarditi**

Assegnista di ricerca in Scienza politica, Università di Bologna

## **Claudia Tubertini**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università di Bologna

## **Carmen Vitale**

Ricercatrice di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata

