



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Scuola di Dottorato di ricerca XXXV ciclo

Curriculum “Diritto dell’Economia”

**LA RIGENERAZIONE URBANA: PROFILI DI
DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Relatrice:

Prof.ssa Monica De Angelis

Tesi di Dottorato di:

Angelica Izzi

Coordinatrice del Dottorato:

Prof.ssa Caterina Lucarelli

Indice

<i>Introduzione</i>	6
---------------------------	---

CAPITOLO I

La rigenerazione urbana a livello normativo: evoluzione e competenze 11

1. La rigenerazione urbana in una prospettiva evolutiva	11
1.1 <i>La legge speciale per la Basilicata e la legge napoletana sull'Ente Vulturno</i>	14
1.2 <i>Le tre generazioni dell'urbanistica</i>	21
1.3 <i>L'urbanistica per programmi: i programmi integrati d'intervento e i contratti di quartiere</i>	26
1.4 <i>La quarta generazione: la rigenerazione urbana</i>	35
2. Le fonti normative della rigenerazione urbana: dal livello sovranazionale a quello comunale	54
2.1 <i>Il diritto internazionale e la softlaw europea</i>	54
2.1.1 <i>Modelli applicativi in Europa: cenni di diritto comparato</i>	64
2.2 <i>I principi costituzionali rilevanti</i>	72
2.3 <i>Le fonti statali: la rigenerazione urbana attraverso la disciplina dell'attività edilizia</i>	89
2.4 <i>Le leggi regionali: la partecipazione nella definizione delle politiche pubbliche sul territorio</i>	113
2.4.1 <i>La gestione condivisa: il caso delle leggi regionali Lazio n. 10/2019 e Toscana n. 71/2020</i>	123
2.5 <i>I comuni e il nuovo ruolo dello strumento pianificatorio</i>	129
3. Il rapporto tra norme e rigenerazione urbana: il diritto informale	136

CAPITOLO II

Gli strumenti amministrativi della rigenerazione urbana.....	144
--	-----

1. Gli strumenti tradizionali: la valorizzazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio	144
2. Gli strumenti ulteriori rispetto al Codice dei beni culturali: il Codice dei contratti pubblici, il Codice del Terzo settore, il Testo Unico edilizia	162
2.1 <i>Il partenariato culturale ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici</i>	163
2.2 <i>Il partenariato sociale: gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo (artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50/2016)</i>	171
2.3 <i>Gli articoli 55 e 71, comma 3, del Codice del Terzo settore</i>	183
2.4 <i>La convenzione d'uso temporaneo ex articolo 23-quater Testo Unico edilizia</i>	197
3. I nuovi strumenti flessibili di amministrazione condivisa: i regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione	201
3.1 <i>Il modello del regolamento di Bologna e le sue evoluzioni</i>	204
3.1.1 <i>Ambito di applicazione: i Comuni, i cittadini attivi e il concetto di bene comune</i>	214
3.2 <i>I patti di collaborazione: la loro natura giuridica e i relativi rapporti</i>	230
3.2.1 <i>Gli istituti affini. In particolare, il baratto amministrativo</i>	241
3.3 <i>L'amministrazione condivisa nella micro-rigenerazione urbana come paradigma di una nuova funzione amministrativa</i>	249

CAPITOLO III

Casi di studio: la rigenerazione urbana applicata.....	266
1. Il partenariato culturale del Teatro Tascabile di Bergamo.....	267
2. Il modello napoletano dell'uso civico e collettivo urbano: l'ex Asilo Filangieri	277
3. Il caso di Roma Smistamento.....	293
4. Proposte di rigenerazione urbana a Roma.....	302
4.1 <i>Il Teatro delle Arti e il Teatro Valle</i>	307
4.1.1 <i>Cenni storici sul Teatro delle Arti</i>	307

4.1.2 <i>Proposta per il Teatro delle Arti – bene culturale in proprietà privata</i>	308
4.1.3 <i>Cenni storici sul Teatro Valle</i>	314
4.1.4 <i>Proposta per il Teatro Valle – bene culturale in proprietà pubblica</i> ...	318
4.2 <i>Le Mura Aureliane</i>	326
4.2.1 <i>Lo stato dell’arte delle Mura Aureliane</i>	326
4.2.2 <i>Proposta per le Mura Aureliane – bene culturale in proprietà pubblica</i>	331
4.2.3 <i>Linee guida per la valorizzazione delle Mura Aureliane</i>	345
<i>Considerazioni conclusive</i>	349
<i>Bibliografia</i>	356
 <i>Allegato</i>	
Intervista a Nicola Brucoli. Roma, 13 ottobre 2022.....	391

Introduzione

L'oggetto della ricerca, ossia la rigenerazione urbana trattata dalla peculiare prospettiva del diritto amministrativo, si è posto all'attenzione sotto diversi profili. In primo luogo, occorre evidenziare che la rigenerazione urbana è un fenomeno complesso, rispetto al quale non esiste attualmente neppure una definizione univoca. Si tratta dunque di una locuzione suscettibile di assumere una pluralità di significati e attraverso la quale è possibile perseguire numerose finalità di diversa natura, a loro volta afferenti agli ambiti disciplinari più vari, quali l'architettura, la geologia, la storia, l'economia, la biologia, la sociologia, il diritto.

Restringendo l'analisi al solo campo giuridico, però, il tema risulta ancora scarsamente approfondito: la rigenerazione urbana non è ad oggi disciplinata da alcuna normativa generale, soprattutto per quanto attiene al diritto amministrativo. In particolare, da un lato, emerge l'assenza di una normativa generale di rango statale, che possa atteggiarsi quale punto di riferimento e linea di indirizzo generale nello studio della rigenerazione urbana. Al contrario, il fenomeno è regolato soprattutto a livello regionale e da disposizioni rinvenibili in fonti eterogenee e non coordinate tra loro. Il che, chiaramente, determina un elevato grado di differenziazione e frammentarietà della disciplina. Dall'altro lato, la letteratura scientifica prettamente amministrativistica sul punto è ancora piuttosto scarna. Infatti, il fenomeno della rigenerazione urbana tende ad essere trattato prevalentemente nell'ambito dell'edilizia e dell'urbanistica, secondo una visione che però coglie solo in parte la complessità e la pluralità di fini ed elementi che la caratterizzano.

Del resto, per quanto certamente misure limitative dell'ulteriore consumo di suolo o incentivanti interventi di riutilizzo e riqualificazione immobiliari possano favorire la diffusione di una mentalità più attenta all'aspetto qualitativo – più che quantitativo – dello sviluppo urbano, si ritiene che esse non siano sufficienti per intercettare l'essenza della rigenerazione urbana, che si muove essenzialmente sulle coordinate della partecipazione e inclusione sociali e del miglioramento della qualità della vita collettiva.

Un ulteriore profilo di rilievo ai fini della determinazione del tema del presente lavoro si rinviene nell'urgenza con cui la questione della rigenerazione urbana si impone oggi, anche a seguito della pandemia da Covid-19: se è vero che ancora sussistono – e trovano riscontro via via con sempre maggiore serietà – le tradizionali finalità perseguite mediante politiche di rigenerazione urbana, come quelle attinenti alla tutela dell'ambiente e alla riduzione del consumo di suolo, è altrettanto vero che a queste si affiancano obiettivi ulteriori, legati alla crisi non solo sanitaria, ma anche economica e sociale determinate dalla pandemia.

Tale emergenza ha determinato anzitutto l'adozione di misure – come il PNRR – che espressamente menzionano, seppure in maniera piuttosto generica, politiche di rigenerazione; ancora, essa ha fatto emergere con nuovo vigore la necessità fisiologica per l'essere umano di godere di spazi di condivisione e di incontro.

Sono state proprio simili considerazioni, assieme alla sconsolata constatazione dell'inadeguatezza o assenza di interventi di rigenerazione urbana posti in essere finora, soprattutto con riguardo alla città di Roma, che hanno offerto l'occasione per avviare in seno al Consiglio Superiore dei beni culturali e paesaggistici il progetto sulla rigenerazione urbana intitolato "*La cultura salva la città*", curato dai Professori Marco D'Alberti, Claudio Salone e dalla Professoressa Maria Cristina Terzaghi, costituendo un apposito gruppo di ricerca, al fine di formulare proposte al Ministro dei beni culturali in materia di rigenerazione urbana, con una particolare attenzione al ruolo giocato dalla cultura come elemento catalizzatore e unificatore di attori sociali e interventi pubblici.

Tuttavia, il dato più interessante per il lavoro che si presenta in questa sede si rinviene nel fatto che la rigenerazione urbana è in grado di atteggiarsi come virtuoso catalizzatore di nuove relazioni sociali. In altri termini, attraverso politiche di rigenerazione urbana, è possibile generare un valore aggiunto non solo di tipo materiale, valorizzando e tutelando le aree periferiche e interne o il patrimonio paesaggistico e culturale, ma anche di tipo relazionale, il quale – per quanto meno tangibile – rappresenta probabilmente l'obiettivo più rilevante da perseguire, soprattutto dopo l'isolamento che l'emergenza sanitaria ha comportato.

Con il presente lavoro, pertanto, si intende indagare i risvolti amministrativistici delle politiche di rigenerazione urbana sui territori, soprattutto al fine di coglierne

le potenzialità nella declinazione di una nuova modalità di rapporto tra pubblica amministrazione e soggetti privati. Al contempo, la chiave di lettura sottesa all'analisi condotta è rappresentata dalla convinzione che nessun intervento di rigenerazione urbana possa essere davvero efficace e privo di criticità se non si tiene presente come stella polare che lo guidi il dato sociale e quello, strettamente connesso, culturale.

Poste le ragioni e le finalità della ricerca, questa si struttura in tre capitoli.

Il Capitolo I pone l'attenzione sull'affermazione normativa della rigenerazione urbana. In effetti, il concetto di rigenerazione urbana è emerso espressamente nella legislazione solo in tempi piuttosto recenti. Tuttavia, è possibile rinvenirne alcuni elementi, quali la valorizzazione delle autonomie locali e la finalità di sviluppo di aree economicamente arretrate, anche in testi normativi remoti, risalenti al Regno d'Italia. La ricerca si concentra quindi sui principali caratteri e strumenti che hanno qualificato le diverse generazioni dell'urbanistica, fino a giungere all'ultima, ovverosia quella della rigenerazione urbana.

La trattazione prosegue poi con l'analisi delle varie fonti che, sul piano tanto sovranazionale quanto interno, disciplinano attualmente diversi aspetti della rigenerazione urbana.

Si parte dunque dall'ordinamento internazionale e eurocomunitario, con alcuni cenni di diritto comparato, per poi passare ai principi costituzionali, alle normative statali, alle leggi regionali e, infine, alle competenze comunali, con particolare riguardo all'evoluzione del ruolo dello strumento pianificatorio.

Al termine di questa disamina, si è ritenuto necessario svolgere una riflessione circa l'incidenza e l'effettiva portata delle norme sulla rigenerazione urbana. Infatti, dalla ricerca condotta sembra emergere come norme scarsamente flessibili, calate dall'alto senza ampio coinvolgimento della società civile, non siano in grado di cogliere tutti gli aspetti e le peculiarità dei fenomeni di rigenerazione urbana. Al contrario, le regole dotate di elasticità, che non irrigidiscono le esperienze sociali nelle quali la rigenerazione urbana nasce e si afferma, ma al contrario le guidano e le legittimano, adattandosi al caso concreto, risultano quelle più idonee ad assicurare un'efficace e partecipata gestione del territorio. Si tratta del cosiddetto diritto informale, creato da esperienze nate dal basso, dalla cittadinanza – ma non

per questo meno persuasivo. Rispetto a questa peculiare capacità nomopoietica le pubbliche amministrazioni possono reagire con diverse modalità: tra queste, la più rilevante è quella che dà vita ad un modello collaborativo di governo del territorio, espressione e diretta applicazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.

Il Capitolo II ha ad oggetto gli strumenti amministrativi mediante i quali è possibile realizzare interventi di rigenerazione urbana, con particolare riguardo a quelli volti alla valorizzazione del patrimonio culturale, in considerazione del fatto che – come anticipato – la cultura può essere un importante volano per la rigenerazione sociale e territoriale.

L'analisi si snoda considerando dapprima gli istituti tradizionali, contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, per poi analizzare discipline di più recente introduzione, caratterizzate da maggiore flessibilità e coinvolgimento dei privati. In tal senso, rilevano: la co-progettazione e co-programmazione, nonché la concessione speciale avente ad oggetto il patrimonio culturale, previsti dal Codice del Terzo settore (artt. 55 e 71, comma 3); gli artt. 189 e 190 del Codice dei contratti pubblici, ovverosia i cosiddetti partenariati sociali, e il partenariato speciale per il patrimonio culturale di cui all'art. 151, comma 3; il Testo Unico edilizia, con particolare riguardo alla convenzione d'uso temporaneo *ex art. 23-quater*. Tuttavia, lo strumento più interessante si ritiene possa rivenirsi nei regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa e la collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadini per la cura e la gestione dei beni comuni urbani, che rappresenta l'ultima frontiera non solo nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana, ma anche nell'evoluzione dei rapporti tra amministrazione e soggetti amministrati. Pertanto, tali strumenti e la loro capacità di atteggiarsi quali espressione di una nuova funzione amministrativa sono quelli su cui si concentra la parte finale del Capitolo. La terza e ultima parte del lavoro è dedicata alla dimostrazione pratica di quanto sostenuto in linea teorica nella trattazione precedente.

In particolare, vengono affrontate diverse esperienze concrete di rigenerazione urbana, ciascuna delle quali legittimata da un differente fondamento giuridico: il Teatro Tascabile di Bergamo, che costituisce applicazione del partenariato speciale di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici; l'ex Asilo Filangieri

di Napoli, oggetto di particolare riconoscimento quale bene comune su cui insiste un uso civico e collettivo urbano da parte di una delibera comunale; il caso di Roma Smistamento, esperienza approfondita direttamente nel corso della ricerca mediante la forma dell'intervista a uno dei fondatori, basata su un tradizionale contratto di comodato d'uso. Infine, si riportano le proposte di rigenerazione urbana relative a due teatri romani (il Teatro delle Arti e il Teatro Valle) e alle Mure Aureliane, elaborate durante anni di dottorato in seno al gruppo di ricerca volontario del Consiglio Superiore per i Beni culturali e paesaggistici.

CAPITOLO I

La rigenerazione urbana a livello normativo: evoluzione e competenze

1. La rigenerazione urbana in una prospettiva evolutiva

La rigenerazione urbana non è attualmente oggetto di una definizione esplicita e puntuale a livello legislativo. Del resto, l'assenza di una norma definitoria si ritiene debba essere imputata non tanto – o non solo – all'inattività del Legislatore, quanto alla difficoltà di circoscrivere il fenomeno della rigenerazione all'interno di un quadro specifico, a causa della sua natura intrinsecamente polisemantica¹. Ciò, essenzialmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, la rigenerazione urbana, nelle sue diverse forme, è suscettibile di applicazione nell'ambito di settori disciplinari certamente connessi, ma del tutto diversificati². Tra questi, oltre a quelli più prettamente giuridici, come l'urbanistica, il diritto ambientale e il diritto amministrativo, rilevano, per esempio, l'architettura, l'ingegneria, la sociologia, le tecnologie digitali³.

¹ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 17-18. In particolare, l'Autrice nota come «da uno sguardo complessivo ai diversi fenomeni che, negli ultimi anni, sono stati qualificati come espressione della rigenerazione urbana emerge un elemento significativo, cioè l'assenza di una definizione consolidata e l'affermazione di una formula dal carattere intenzionalmente polisemico, alla quale sono state di volta in volta ricondotte le modalità eterogenee nelle quali si manifesta».

² Cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Torino, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, p. 353: «Discipline generali come la storia, la geografia, l'economia e la sociologia, alcune di settore come l'urbanistica, la storia dell'architettura, o l'ingegneria urbana, hanno da tempo studiato e descritto le città; ancora di recente l'attenzione è tornata grazie ad alcune scienze applicate che si sono dedicate alla conformazione, alle modalità d'accesso e alla fruizione quantitativa e qualitativa delle città, al riuso dei beni, portando alla ribalta alcune denominazioni derivate dalle politiche europee come "Città sostenibile", "Smart city" o "SENSEable city"».

³ Sul punto, senza pretesa di esaustività, si vedano in campo architettonico-ingegneristico: M. LOSASSO, *Rigenerazione urbana: prospettive di innovazione*, in *Techne*, 10, 2015, pp. 4 ss. e R. PAGANI, *Rigenerazione urbana e percorsi di innovazione*, *ibidem*; G. LA VARRA, *Architettura della rigenerazione urbana. Progetti, tentativi, strategie*, Udine, Forum Editrice, 2016; D. BESANA, A. GRECO, M. MORANDOTTI, *Resilienza e sostenibilità per il riuso del patrimonio costruito*, in *Techne*, 15, 2018, pp. 184 ss.; C. PERRONE, M. RUSSO, *Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Roma, Donzelli Editore, 2019. In ambito sociologico: C. COLLOCA, *L'approccio sociologico all'analisi dei territori: sfide e prospettive*, in *Scienze regionali*, 2, 2016, pp. 139 ss.; G. COLOMBINI, *Rigenerazione sociale, urbana e sostenibile*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018. Per il settore afferente alle tecnologie digitali, si veda, a titolo esemplificativo, il progetto *VARCITIES*, reperibile su <https://www.varcities.eu>, nonché la missione numero 1 *Digitalizzazione*,

In secondo luogo, conseguentemente, la rigenerazione urbana «è considerata uno strumento che [...] salda obiettivi molto diversi»⁴. Tra questi eterogeni fini, tuttavia, assumono un ruolo di primaria rilevanza quelli di natura sociale, volti quindi a realizzare un generale miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Pertanto, seppure in via di prima approssimazione, la rigenerazione urbana può essere definita, quantomeno dal punto di vista giuridico, quale complesso di regole e strumenti di intervento su un determinato territorio, volti a perseguire una pluralità di fini eterogenei, laddove però la componente sociale acquisisce un valore centrale, assumendosi allora come necessario presupposto il coinvolgimento attivo dei soggetti direttamente interessati dalle misure poste in essere⁵.

Tale conclusione rappresenta il punto di arrivo di una lunga evoluzione, che ha investito la disciplina urbanistica a partire dal secondo dopoguerra fino a giungere alle normative più recenti.

In proposito, come si avrà modo di approfondire nel corso della trattazione successiva, la dottrina sostiene che possano essere individuate diverse «generazioni» dell'urbanistica, avvicendatesi nel corso del tempo, distinguibili quanto a finalità perseguite e modalità di intervento; tra queste generazioni, quella

innovazione, competitività, cultura e turismo, sotto-missione M1C3 *Turismo e cultura 4.0* del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), pp. 103 ss. Il PNRR è consultabile su: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. Sulla rilevanza della rigenerazione urbana nell'ambito del PNRR, si veda più ampiamente *infra* il Capitolo I, par. 2.3.

⁴ F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto all'ambiente*, 1, 2020, pp. 22-23. L'Autore, a titolo esemplificativo, annovera tra le finalità attinenti alla tutela dell'ambiente - assieme al risparmio dell'uso di nuovo territorio - anche «l'efficienza energetica, l'incentivazione del ricorso alle fonti rinnovabili la valorizzazione e l'aumento delle aree verdi urbane, la promozione della mobilità sostenibile, l'efficiente gestione della raccolta differenziata dei rifiuti, la promozione dell'agricoltura urbana, la bonifica e rinaturalizzazione dei suoli, l'incremento della biodiversità». Tuttavia, si evidenzia come «ancora più significativamente la rigenerazione urbana include anche obiettivi [...] di inclusione sociale favorendo progetti che rafforzano l'insediamento di servizi pubblici in aree degradate, l'edilizia residenziale pubblica, i servizi culturali e, più in generale, il miglioramento della qualità della vita».

⁵ In questo senso sembra andare anche il Legislatore nazionale. In particolare, rileva il disegno di legge n. 1131 presentato l'11 marzo 2019 al Senato, XVIII Legislatura, la cui *Premessa* chiarisce che «una definizione condivisa dell'espressione rigenerazione urbana, purtroppo, ancora oggi non esiste. Risulta comunque evidente che il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti pubblici e privati interessati in quelli che sono i processi rigenerativi deve divenire l'approccio principale con cui affrontare tale questione. Gli interventi che comportino un miglioramento nell'ambiente urbano dal punto di vista sociale, ambientale e culturale possono già essere considerati rigenerazione urbana di per sé». Sul d.d.l. n. 1131, si veda più approfonditamente *infra* il par. 2.3 del Capitolo I. Il testo integrale del disegno di legge è interamente consultabile alla pagina: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/51435_testi.htm.

della rigenerazione urbana rappresenterebbe la quarta e – attualmente – ultima in ordine cronologico⁶.

Posto dunque che il concetto di rigenerazione urbana si è imposto all’attenzione del Legislatore – sia statale che regionale – solo in tempi piuttosto recenti, cionondimeno è possibile rintracciarne alcuni elementi anche in discipline risalenti, adottate sin dall’età giolittiana: le leggi speciali per il Mezzogiorno.

In particolare, nelle leggi per lo sviluppo dell’Italia meridionale si può rinvenire un primo esempio di politiche pubbliche che, attraverso interventi sul territorio, promuovono e perseguono l’innalzamento della qualità della vita sociale, economica e ambientale, anche mediante una (ancora limitata) partecipazione della comunità locale di riferimento.

Al fine di approfondire queste forme primordiali di rigenerazione, si possono prendere in considerazione la legge n. 140 del 31 marzo 1904, ossia la legge speciale per la Basilicata, e la successiva legge napoletana, legge n. 351 dell’8 luglio 1904. Entrambe le normative rilevano, da un lato, perché si pongono l’obiettivo di sviluppo socioeconomico delle realtà territoriali interessate con un approccio trasversale, investendo diversi settori e ambiti, e, dall’altro, in quanto rappresentano due esempi emblematici del tentativo di creare un rapporto con la comunità di riferimento interessata, al fine di rendere il più efficace possibile l’applicazione delle misure previste dalle stesse disposizioni, con ciò distinguendosi nettamente rispetto agli interventi precedenti.

⁶ Il riferimento è a G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 1994. Il modello cronologico per generazioni è stato ampiamente ripreso anche dalla dottrina successiva. Sul punto, si veda P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale. Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019 e A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. In particolare, secondo l’analisi di Giusti, è proprio la centralità dell’obiettivo sociale, che necessariamente vede la maggiore partecipazione della comunità di riferimento, l’elemento distintivo della rigenerazione urbana, tale da determinare il passaggio dalla terza alla quarta generazione dell’urbanistica. Sull’evoluzione delle diverse generazioni dell’urbanistica, si rinvia al successivo par. 1.2 del presente Capitolo.

1.1 *La legge speciale per la Basilicata e la legge napoletana sull'Ente Volturno*

Negli anni dei vari governi Giolitti⁷, che coprono in maniera quasi continuativa tutto il primo decennio del Novecento, venne portato avanti un ampio e ambizioso progetto politico, teso a colmare il divario tra Italia meridionale e settentrionale, resosi evidente fin dall'unificazione del Regno. Del resto, la storiografia è concorde nel qualificare l'unificazione italiana come un processo eminentemente politico, che riuniva sotto una stessa bandiera realtà estremamente diversificate tra di loro⁸. Per ragioni espositive, non è possibile qui inquadrare adeguatamente la tematica relativa alla nota "questione meridionale"⁹. Per quanto interessa, basti evidenziare che, nonostante l'agricoltura costituisse il principale settore dell'economia di tutti gli Stati preunitari, quelli settentrionali, quali il Regno di Piemonte e il Lombardo-Veneto si erano già dotati di strumenti di produzione di tipo capitalistico, soprattutto mediante l'impiego di manodopera salariata. Pertanto, i proprietari terrieri, di fatto, erano divenuti imprenditori e la produzione agricola seguiva

⁷ Per approfondimenti sulla storia dell'amministrazione in epoca giolittiana, si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996; S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; per un approfondimento della figura di Giolitti, VALERI N., *Giovanni Giolitti*, Torino, Utet, 1971.

⁸ Sul punto, si veda G. MELIS, *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia. Convegni del 150° dell'Unità d'Italia. Bologna, 6 dicembre 2010*, Bologna, Bononia University Press, 2010, pp. 80-81. Afferma l'Autore che l'Italia fu «teatro alquanto passivo di un'unificazione attuata "per conquista regia" (l'espressione di Piero Gobetti, carica di senso critico, avrebbe segnalato la debolezza strutturale dello stato in Italia, prossima – quando Gobetti scriveva – a degenerare nella dittatura fascista). Qui il piccolo regno di Sardegna sotto la guida dei Savoia aveva realizzato l'impresa unitaria mettendo a frutto un mix di fortunate coincidenze: lo spregiudicato ingresso nel gioco internazionale delle potenze, abilmente pilotato dal conte di Cavour; l'azzardo della "spedizione dei mille" guidata da Garibaldi, con la relativa conquista del sud ai danni dei Borboni di Napoli; la partecipazione, alquanto marginale in verità, e poco brillante, allo scontro franco-austro-prussiano del 1866 (con relativa acquisizione al tavolo diplomatico del Veneto); infine, ma circa dieci anni dopo, l'entrata a Roma, capitale più nominale che di fatto per altro, profittando ancora una volta delle opportunità offerte dal quadro internazionale. Un'unità, insomma, largamente dovuta a fattori esterni, realizzata in un Paese (tale era all'epoca la penisola) segnato da profonde e drammatiche disuguaglianze».

⁹ Sulla questione meridionale, *ex multis*: F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Bari, Laterza, 2013; S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità a oggi*, Milano, Giuffrè, 1977; G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli. Atti del convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, Napoli, 1986; P. VILLANI, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari, Laterza, 1962.

un'organizzazione del lavoro razionale, con compiti differenziati e specializzati¹⁰. Diversamente, nella parte centrale e meridionale del Paese erano ancora diffusi istituti di derivazione tipicamente medievale, quali in particolare la mezzadria e il latifondo¹¹.

Lo stato di arretratezza aveva poi continuato a caratterizzare l'Italia meridionale anche dopo l'Unificazione, non riuscendo a risolvere la situazione né i vari governi della Destra storica né quelli successivi di Depretis e Crispi¹².

Venendo dunque all'inizio del XX secolo, in questa sede, l'età giolittiana rileva soprattutto in quanto, per la prima volta, venne adottata una normativa speciale che, per quanto puntuale e destinata alle singole regioni, tentava di porre rimedio al mancato sviluppo del Centro-Sud con una serie di provvedimenti inediti¹³, in grado di incidere efficacemente sul territorio, anche grazie al coinvolgimento delle autonomie locali¹⁴. In altri termini, non solo si tentò di intervenire sul tessuto

¹⁰ Per un inquadramento generale della tematica della divisione del lavoro di tipo capitalistico, M. SALVATI, *Divisione del lavoro*, voce, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1993.

¹¹ Cfr. F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Bari, Laterza, 2013, pp. 10 ss.

¹² Per vero, la storiografia evidenzia come i governi che si susseguirono dopo l'unificazione, di fatto, aggravarono la situazione meridionale: vennero introdotti tributi e imposte laddove, prima dell'Unità, il carico fiscale era pressoché nullo a causa della assoluta scarsità dei servizi pubblici erogati; furono aboliti gli usi civici, come per esempio quelli relativi al pascolo e alla raccolta del legname, di fondamentale importanza per la popolazione, prevalentemente di contadini e allevatori; ancora, seguì la delusione per la mancata realizzazione di un'equa divisione dell'asse ecclesiastico, che pure era stata promessa per favorire il processo di unificazione. Il malcontento derivante da questi fattori sarebbe poi sfociato nel dilagante fenomeno del brigantaggio, brutalmente stroncato con il primo provvedimento legislativo speciale dell'emergenza, la c.d. legge Pica (legge 15 agosto 1863, n. 1409). Sul punto, si veda G. SABBATUCCI e V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 2019, pp. 92-93; G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009, pp. 68 ss.; F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Bari, Laterza, 2013, pp. 55 ss.

¹³ Come sottolineato da Massimo Severo Giannini: «Dal punto di vista giuridico, la scoperta del problema delle aree depresse ebbe subito dei nuovi istituti giuridici, con i quali si ritenne di dover intervenire», M. S. GIANNINI, *Lo sviluppo delle aree depresse*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985.

¹⁴ Sull'inquadramento del Comune sotto la vigenza dello Statuto Albertino del 1848, nota G. PALMA, *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *federalismi.it*, 21, 2018, pp. 8-9: «In ordine al Comune lo Statuto non consacrava alcun principio (a dir così valoriale) rinviando la relativa disciplina "alle leggi", le quali erano libere di mantenere un elevato grado di autonomia ovvero di limitarla [...]. E ciò è avvenuto. Ed infatti in origine furono ragioni politico-istituzionali che consigliarono di mantenere in vita "l'autonomia" delle antiche città e soprattutto degli antichi borghi stante la difficoltà di "racchiudere" nei confini di un unico organico ordinamento giuridico dello Stato appena unificato, quindi di somma difficoltà di imprigionare in prefissati schemi giuridici il "ribollire" della multiforme vita delle singole comunità (addirittura di differente linguaggio e di costume, ecc.)».

socioeconomico mediante interventi tesi a sfruttare le potenzialità delle regioni interessate, ma essi vennero posti in essere cercando di interessare il più possibile le realtà locali coinvolte, senza dare dunque l'idea di una serie di provvedimenti calati dall'alto, propri del precedente governo Crispi¹⁵.

In effetti, se certamente anche la seconda metà dell'Ottocento fu interessata da provvedimenti rivolti al miglioramento della qualità della vita del Meridione, è indubbio che la legislazione giolittiana si sia distinta per alcuni peculiari caratteri di novità. In particolare, è stato evidenziato che: «Questa seconda fase dell'intervento pubblico segna un deciso mutamento di rotta. Infatti, in attuazione del principio di una più equa ripartizione della spesa pubblica tra Nord e Sud, viene sancito con le leggi speciali l'impegno di esecuzione e il relativo finanziamento nel bilancio statale di determinate opere pubbliche più strettamente condizionanti qualsiasi possibilità di sviluppo economico e civile delle regioni meridionali. Contemporaneamente l'intervento statale viene esteso dai settori tradizionali della viabilità stradale e ferroviarie a quelli degli acquedotti e delle opere igieniche, del credito e delle attività agricole»¹⁶.

Tra le varie legislazioni, la legge n. 140 del 31 marzo 1904 per la Basilicata – la c.d. legge Zanardelli – fu la prima ad essere adottata, fungendo quindi da “apripista” per gli interventi successivi, che certamente ebbero tale legge come modello, ma ne implementarono alcuni aspetti¹⁷.

¹⁵ Il riferimento è in particolare alla legge comunale del 30 dicembre 1888, la n. 5865, che, secondo Giuseppe Astuto, «da un lato, introduce alcuni principi democratici e autonomistici (estensione dell'elettorato amministrativo ed elettività dei sindaci). Dall'altro, rafforza i meccanismi di controllo nell'ambito del tradizionale sistema accentrato con l'istituzione della Giunta Provinciale Amministrativa (GPA) [...]. Della GPA fanno parte il prefetto che la presiede, due consiglieri di prefettura, designati dal ministro dell'Interno, e sei membri (quattro effettivi e due supplenti) nominati dal Consiglio provinciale. Anche se prevale l'elemento elettivo al suo interno, il controllo effettivo di quest'organo apparterrà, per la loro autorevolezza, al prefetto e ai consiglieri d'estrazione tecnica. Tale organo eserciterà un controllo più assiduo e attento sugli atti delle amministrazioni locali per evitare che una maggiore autonomia venga usata in funzione governativa. Di ciò avranno subito piena percezione gli amministratori locali, che definiranno la GPA un “mirabile” congegno governativo, “una sapiente macchina di tortura per i Comuni”». Cfr. G. ASTUTO, *Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Bari, Laterza, 2009, pp. 114-115.

¹⁶ M. ANNESI, *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I, Roma, Giuffrè, 1957. Il passo è ripreso da G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in *Studi storici*, 2-3, 1993, pp. 487 ss.

¹⁷ Alla legge speciale per la Basilicata fecero seguito poi, oltre alla legge napoletana, la legge speciale per la Calabria (legge 25 giugno 1906, n. 255), i provvedimenti per le province meridionali,

La legge speciale Zanardelli rileva essenzialmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, fu il primo provvedimento normativo ad introdurre un modello amministrativo diverso rispetto a quello tradizionale, determinando quindi il superamento del monopolio burocratico dei ministeri, dell'unitarietà amministrativa, e la nascita delle "amministrazioni parallele", destinate a caratterizzare a lungo la storia della pubblica amministrazione italiana¹⁸. In particolare, la legge prevedeva l'istituzione di un apposito commissariato civile, competente ad attuare gli interventi sul territorio.

In secondo luogo – ed è ciò che preme in questa sede sottolineare –, si tratta del primo esempio di legislazione che, al fine di favorire un generale progresso di un'area determinata, interviene in modo eterogeneo su diversi aspetti del territorio interessato, cercando di coinvolgere – per quanto possibile – i soggetti direttamente interessati, mediante la partecipazione delle autorità locali¹⁹.

Sul punto, è di tutta importanza la rubrica dei sette titoli che componevano la legge: credito agrario, provvedimenti per l'agricoltura, rimboschimenti e conservazione dei boschi, opere pubbliche (tra le quali rientravano la sistemazione idraulica e la concessione di ferrovie), provvedimenti tributari, provvedimenti scolastici e amministrazione. Si trattava quindi di un intervento trasversale, in grado di intercettare diversi settori, tutti ugualmente fondamentali per il rilancio della Basilicata.

la Sicilia e la Sardegna (15 luglio 1906, n. 383 e il testo unico per la Sardegna (r.d. 10 novembre 1907, n. 844).

¹⁸ Cfr. G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988.

¹⁹ Sul punto, P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *Astrid*, 10, 2017, pp. 1-2, nota come non sia il primo provvedimento legislativo del Regno di Italia ad interessarsi di aspetti urbani: «Basti pensare a metà dell'Ottocento [...] alla realizzazione dei grandi viali di Firenze per accogliere al meglio il ruolo di Capitale, solo per citare alcune delle rigenerazioni urbane di quel secolo che comportarono enormi demolizioni di centri storici e quartieri degradati, mura medievali, attraverso procedimenti espropriativi oggi impensabili e riassegnazione di aree edificabili secondo il disegno ordinatorio e innovativo dei piani urbanistici allora chiamati di "risanamento" a testimoniare che anche allora si poneva il tema della rigenerazione. Ricordiamo che nel 1866 fu approvata la prima legge sul risanamento dei centri storici». Tuttavia, la legge speciale per la Basilicata si distingue quale primo intervento normativo che cerca un dialogo con la comunità locale interessata.

Punto nodale della legge era l'istituzione di due enti autonomi, rispettivamente la Cassa provinciale di credito agrario per la Basilicata²⁰, con a capo un consiglio di amministrazione, e il Commissariato civile, incaricato di provvedere all'esecuzione delle opere pubbliche previste dalla legge e presieduto da un Commissario civile di nomina governativa²¹.

Ai fini della trattazione in oggetto, volta a sottolineare lo stretto collegamento posto dalla legge tra interventi – e soggetti competenti a realizzarli – con il territorio interessato, particolarmente rilevanti risultano le disposizioni relative alla collocazione geografica e fisica di questi enti e la loro composizione. Infatti, era espressamente previsto che la Cassa provinciale dovesse avere sede a Potenza (art. 1) il Commissario civile dovesse ugualmente risiedere a Potenza (art. 90). Per quanto attiene alla composizione degli organi, tanto il Consiglio di amministrazione della Cassa (art. 4) quanto il commissario civile (art. 88) affiancavano alla presenza di rappresentanti dell'autorità centrale (quali consiglieri di prefettura, membri di nomina ministeriale o governativa, da parte del ministro dell'Interno, del ministro di Agricoltura, Industria e Commercio) un elevato numero di membri dotati di competenze prettamente tecniche e soprattutto espressivi della comunità locale di riferimento: due consiglieri del Consiglio di amministrazione erano sì nominati rispettivamente dal ministro dell'Interno e da quello del Tesoro, ma fra il personale governativo residente a Potenza, altri tre consiglieri erano invece eletti dal Consiglio provinciale; tra i membri del Commissario civile, possono ricordarsi l'ingegnere capo del Genio civile, il medico provinciale, il presidente della Camera di commercio di Potenza.

²⁰ Tale ente era qualificato dalla legge n. 140/1904, all'art. 1, come “*un ente morale autonomo ed ha per oggetto: a) di fare anticipazioni di danaro, in attrezzi o in scorte ai Monti frumentari, alle Casse agrarie e ai Consorzi agrari, nei casi e nei modi preveduti dalla presente legge e dal regolamento; b) di fare anticipazioni agli enfiteuti, di cui negli articoli seguenti, e alle Società Cooperative agrarie riconosciute, che abbiano intrapreso industrie agrarie o affini, purché le anticipazioni stesse servano esclusivamente alla costruzione di case coloniche, di stalle razionali, di strade poderali, di opere per provvedere i fondi di acqua potabile e irrigazione, ovvero a piantagioni legnose agrarie, a rimboschimenti, ad acquisto di bestiame, di strumenti di lavoro, di materie prime e in generale di scorte, o anche alla chiusura di muri e siepi dei terreni aperti. Le anticipazioni riguardanti strumenti da lavoro, sementi, concimi e altre scorte potranno essere somministrate in natura, computando gli oggetti al prezzo di costo; c) di fare anticipazioni ai proprietari e conduttori di terre per la costruzione di case coloniche e di stalle razionali*”.

²¹ Cfr. artt. 87 e ss. della legge n. 140/1904.

I caratteri già tracciati dalla legge Zanardelli per la Basilicata furono poi implementati dalla legge per Napoli, n. 351 dell'8 luglio 1904, che seguì subito dopo²².

Anche la legge napoletana, assumendo la legge per la Basilicata come modello, si componeva di più capi dedicati a diversi settori: disposizioni d'indole tributaria ed economica, concessione e distribuzione di forze motrici, opere pubbliche e istituti d'istruzione superiore, tecnica e professionale. Similmente a quanto previsto con riferimento alla Cassa provinciale, erano concessi prestiti da parte della Cassa depositi e prestiti affinché il Comune potesse eseguire le opere necessarie (art. 26), cui si affiancava l'abolizione di tutti i dazi governativi, comunali e addizionali (art. 3); erano previsti sgravi ed esenzioni fiscali a favore di nuovi stabilimenti industriali (art. 7); venivano autorizzate spese per la sistemazione del porto, per i lavori di colmamento del Mandracchio e la possibilità di un intervento statale per il co-finanziamento dei lavori necessari all'ampliamento dei locali da destinare alla Regia dogana (artt. 29 e ss.).

Tuttavia, la maggiore novità della legge per Napoli era rappresentata dalle disposizioni del Capo II, sulla concessione e distribuzione di forze motrici. In particolare, si prevedeva l'istituzione di un nuovo ente autonomo, l'Ente Volturno, per *“la costruzione ed esercizio dell'opera”* al fine dello sfruttamento della forza idraulica dell'omonimo fiume (artt. 18 e 19).

La rilevanza della legge in questione è data dal fatto che «in confronto con la quasi coeva legge per la Basilicata, i provvedimenti per Napoli del 1904 si caratterizzavano effettivamente per un più marcato e consapevole coinvolgimento delle élites locali nell'elaborazione e poi nella gestione dell'intervento speciale»²³. In disparte del fatto che l'Ente Volturno, per poter efficacemente gestire lo sfruttamento idroelettrico della sorgente, dovesse necessariamente essere istituito a Napoli, il legame con la comunità napoletana emerge da ulteriori fattori.

²² Per un approfondimento del tema: F. BARBAGALLO, *Stato e Mezzogiorno. Politica ed economia. Francesco S. Nitti e la legge speciale per Napoli*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli. Atti del convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, Napoli, Guida, 1986, pp. 21 ss.

²³ G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in *Studi storici*, 2-3, 1993, pp. 502-503.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 19, si prevedeva che l'Ente sarebbe stato costituito con un proprio statuto, *“da proporsi dal Consiglio comunale di Napoli e da approvarsi con decreto Reale, udito il Consiglio di Stato”*. Pertanto, al consiglio comunale veniva attribuita la fondamentale competenza a determinare, quantomeno in forma di proposta, i tratti essenziali della disciplina sull'organizzazione e il funzionamento dell'ente²⁴. In secondo luogo, il medesimo art. 19 prevedeva che, per l'amministrazione dell'ente, sarebbe stato istituito un Consiglio generale²⁵, caratterizzato da una partecipazione ancor più spiccata di soggetti di estrazione locale, essendo composto *“dal sindaco di Napoli presidente, dal direttore generale del Banco (di Napoli), dallo avvocato erariale capo, dall'ispettore compartimentale del Genio civile, dal direttore della scuola di applicazione degli ingegneri, tutti di Napoli, e dal direttore delle opere pubbliche municipali, non che da due membri eletti dal Consiglio comunale fuori dei suoi componenti”*. In netta minoranza risultavano invece i membri di nomina governativa²⁶. Va tuttavia sottolineato che al Consiglio generale si affiancava un *“comitato esecutivo di persone tecnicamente competenti, composto da un presidente nominato dal Ministero dell'Interno di concerto con quelli delle Finanze, dell'Agricoltura e dei Lavori pubblici e di due membri scelti dal Consiglio generale di amministrazione, all'infuori dei suoi componenti”*²⁷.

Pertanto, alla luce delle rilevanti attribuzioni previste sia in favore del Consiglio comunale, incaricato di proporre la fondamentale disciplina statutaria, sia in favore

²⁴ Ai sensi dell'art. 20 della legge, infatti, lo statuto *“oltre a contenere le norme necessarie al funzionamento amministrativo, contabile e tecnico dell'azienda, deve stabilire i requisiti per la nomina a direttore tecnico, la cauzione che questi deve prestare prima di essere assunto in servizio, la forma e la misura della retribuzione, e determinare quanto si riferisce al numero, ai requisiti, al trattamento degli impiegati e degli operai”*.

²⁵ Le competenze precipue del Consiglio erano previste all'art. 21: *“Il Consiglio generale esercita le seguenti attribuzioni: a) nomina mediante pubblico concorso, il direttore tecnico e può licenziarlo nei casi e con le garanzie da stabilirsi con lo statuto di cui negli articoli 18 e 19; b) delibera i bilanci preventivi e i conti compilati dal Comitato esecutivo di cui nell'articolo seguente; c) delibera le nuove spese non previste in bilancio, che si rendano necessarie durante l'esercizio finanziario, e lo sottopone alla prescritta approvazione; d) delibera sulle proposte di contratti e su qualsiasi provvedimento che vincoli il bilancio oltre l'anno; e) autorizza le liti quando non si tratti della sola riscossione di crediti dipendenti dal norma esercizio dell'azienda, e salvo i casi di urgenza pei quali basterà l'autorizzazione del Comitato esecutivo a norma dell'articolo seguente”*.

²⁶ Ex art. 19 della legge napoletana: *“tre membri nominati dal Ministro dell'Interno di concerto coi Ministri dell'Agricoltura, Industria e Commercio, dei Lavori Pubblici e delle Finanze”*.

²⁷ Cfr. art. 22 della legge n. 531/1904.

del Consiglio di amministrazione, competente per la gestione e il funzionamento dell'Ente, ed essendo entrambi gli organi espressivi della realtà napoletana, emerge chiaramente come l'intervento su Napoli, ancor più che quello relativo alla Basilicata, si fondasse su un saldo rapporto con i soggetti maggiormente interessati al rilancio dell'area, ovverosia – se non ancora direttamente i cittadini – i rappresentanti delle istanze locali.

In particolare, è stato evidenziato come l'assetto istituzionale dell'Ente «appariva così bilanciato su due piani: un piano più immediatamente significativo delle istanze politiche ed economiche locali era quello rappresentato dal consiglio generale presieduto dal sindaco di Napoli: a quest'organo – tra l'altro – spettava in prima istanza approvare il bilancio preventivo; viceversa il piano dell'attività industriale sembrava riservato al comitato esecutivo, vero organo di direzione dell'ente, tenuto – sì – a presentare periodicamente al consiglio una sua reazione sull'andamento dell'azienda ma anche libero di adottare in regime di relativa autonomia i provvedimenti necessari al suo buon andamento»; in questo quadro, però, il peso esercitato dal Consiglio comunale rimaneva decisivo, mantenendo «al di là della rappresentanza nel consiglio generale, sue proprie prerogative»²⁸.

1.2 *Le tre generazioni dell'urbanistica*

Il processo evolutivo dell'urbanistica può essere suddiviso in diverse 'generazioni' succedutesi nel tempo, secondo gli interventi della legislazione – dapprima statale ed in seguito, soprattutto, regionale – caratterizzati da obiettivi e modalità dettati da più fattori, quali, tra gli altri, il momento storico-politico, le forze economico-finanziarie, il contesto culturale e la domanda sociale.

La molteplicità di tensioni sottese alle modifiche della regolamentazione in materia, infatti, non comportano radicali fratture, ponendosi, invece, in un rapporto osmotico

²⁸ G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in *Studi storici*, 2-3, 1993, pp. 507. In particolare, ai sensi dell'art. 23 della legge: “*I bilanci preventivi ed i conti consuntivi dell'azienda saranno annualmente approvati dal Ministero dell'Interno, sentito il consiglio comunale di Napoli*” e ex art. 85 del Regolamento per l'esecuzione del Capo II della legge 8 luglio 1904: “*Il bilancio dell'azienda, approvato dal consiglio generale, viene trasmesso in duplice copia con tutti i documenti allegati, al sindaco, per il parere del consiglio comunale*”.

e di stretta correlazione dell'una con l'altra, caratterizzando detto processo e, conseguentemente, la trasformazione del territorio nella seconda metà del secolo scorso²⁹.

In tale contesto, agli inizi del processo si collocano tre generazioni dell'urbanistica, alle quali da ultimo è seguita quella relativa alla rigenerazione urbana. In particolare, mancando in Italia dei veri e propri piani della "ricostruzione urbana", le tre generazioni si riferiscono: la prima, ai "piani del primo ordinamento urbano"; la seconda, ai "piani dell'espansione urbana"; la terza, ai "piani della trasformazione urbana".

La prima generazione urbanistica viene individuata nel periodo tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Sessanta, quando il mutato contesto sociale impose all'attenzione politica l'esigenza di adottare con immediatezza misure che, pur favorendo lo sviluppo e la crescita economica, avrebbero dovuto disciplinare l'incalzante espansione urbanistica: occorre, come è stato osservato, «porre una qualunque regola al caos della crescita cittadina»³⁰.

Tuttavia, a tali obiettivi non corrisposero i risultati auspicati, per diversi motivi.

In primo luogo, i piani consistevano ancora in strumenti generici, concepiti principalmente per favorire il regime immobiliare.

Per le città, il piano prevedeva la ristrutturazione viaria, più o meno fitta, senza curare le destinazioni d'uso e accompagnata da costanti aumenti di densità. Le previsioni insediative erano sovradimensionate e si espansero a macchia d'olio, non considerando l'effettiva esigenza dei servizi pubblici occorrenti nelle nuove aree

²⁹ Infatti, secondo quanto osservato da B. SECCHI, *Presentazione*, in G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., pp. 11-12, «ciò che distingue una generazione di piani dall'altra è la loro principale "tematizzazione", il modo nel quale qualcosa viene riconosciuto come problema ed i modi nei quali le diverse aree problematiche sono tra loro collegate ed ordinate. Il passaggio da una tematizzazione all'altra, cioè dall'una all'altra generazione, è operazione altamente interpretativa del contesto, di selezione e giudizio dei suoi principali caratteri ed in questa operazione l'urbanista mobilita proprie ed originali tecniche e teorie analitiche e progettuali. Tra le diverse generazioni di piani non intercorrono rapporti di reciproca falsificazione; ciò che viene dopo non falsifica ciò che esiste, ma si dimostra, entro precise condizioni contestuali, più "adeguato" di quanto precede». In tale contesto, ad avviso di G. CAMPOS VENUTI, cit., pp. 18 e 37, «L'analisi generazionale spinge, dunque, a confrontare i caratteri urbanistici di un certo periodo con i diversi modi di intervento degli operatori, riconoscendo nel merito pregi e difetti di ciascun piano o di altri strumenti per la gestione dello spazio fisico». In particolare, «Senza ridurre l'analisi generazionale ad un discorso esclusivamente interno alla disciplina – proprio perché i periodi dell'evoluzione urbana riflettono momenti culturali, politici economici e sociali di carattere generale – si è arrivati ad individuare le generazioni urbanistiche e in particolare quelle dei piani».

³⁰ G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 37.

urbanizzate. Vennero quindi sacrificate anche le aree di pregio ambientale e paesaggistico, generalmente destinate all'edificazione privata, provocando disastri ambientali causati dal «mancato uso razionale degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica»³¹.

In secondo luogo, la legge n. 1150 del 17 agosto 1942 (legge urbanistica generale), che tuttora pone la disciplina di riferimento dell'urbanistica per piani, all'epoca non trovò piena attuazione.

Secondo la formulazione originaria della norma, la pianificazione del territorio avveniva in base al piano regolatore generale (p.r.g.), attuato per mezzo del piano particolareggiato d'esecuzione (p.p.e.) adottato dai comuni.

Veniva così istituito un sistema c.d. a doppia maglia, ovverosia il piano come progetto e il piano come dichiarazione di pubblica utilità.

Infatti, nei casi in cui occorreva sottrarre ai privati delle proprietà da destinare ad uso collettivo, l'approvazione del p.p.e. assumeva valore di dichiarazione di pubblica utilità, così che l'acquisizione dei beni da destinare ad uso pubblico potesse avvenire mediante espropriazione.

Tuttavia, la norma prevedeva che con il decreto di approvazione del piano andassero fissati anche i termini, non superiori a dieci anni, entro i quali si sarebbe dovuto attuare il piano ed eseguire le relative espropriazioni, decorsi i quali, questo sarebbe divenuto inefficace.

Da tale meccanismo ne derivava che il livello di efficienza da parte dell'amministrazione comunale precedente risultava determinante per l'efficacia del sistema.

Il sistema a doppia maglia venne quindi ritenuto generalmente il principale responsabile della mancata o parziale attuazione della legge urbanistica.

In realtà, più che nella norma, la criticità del sistema risiedeva nell'incapacità delle amministrazioni comunali di gestire la pianificazione di secondo livello con la

³¹ G. ASTENGO, *Dopo il 19 luglio*, in *Urbanistica*, 48, 1966, p. 2. Sul punto, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 22, evidenzia che «le distorsioni di questo modello di espansione emersero in maniera tragica. Nel 1966 una frana di inconsuete dimensioni causata da un enorme sovraccarico edilizio, travolse la città di Agrigento; nello stesso anno, tremende alluvioni sconvolsero Firenze e Venezia».

necessaria tempestività per cui, modificandosi con il tempo la domanda sociale, spesso si rendeva non più attuale la previsione del piano generale di primo livello³². Con la seconda generazione urbanistica, che ha interessato soprattutto gli anni Sessanta e Settanta, si registra invece un fenomeno di crescita che, pur proseguendo incessantemente, non è più disordinato e carente di regole ma è maggiormente consapevole dei bisogni derivanti dall'urbanizzazione e necessita di una razionalizzazione, che tuttavia non limiti l'espansione.

Quindi, i piani razionalizzatori non contrastavano apertamente lo sviluppo immobiliare, in quanto sussisteva la convinzione di poterne elidere gli effetti negativi.

In questi anni si registrarono rilevanti interventi normativi, come la legge n. 167 del 18 aprile 1962 (piano per l'edilizia economica e popolare), che introdusse uno strumento finalizzato a pianificare gli insediamenti destinati agli alloggi popolari, e la legge n. 765 del 6 agosto 1967 (c.d. Legge Ponte), che apportò modifiche ed integrazioni alla legge generale del 1942 con l'obiettivo di portare ordine all'attività edilizia ed urbanistica³³.

Anche le innovazioni normative introdotte non produssero però l'effetto sperato, in quanto i vari piani razionalizzatori adottati furono, ancora una volta, al servizio del

³² Sul punto, V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3343-3348.

³³ Gli obiettivi principali della norma erano: avviare un'estesa applicazione dei piani urbanistici, garantendone il rispetto. Venivano così fissati i termini entro i quali il comune, obbligato a redigere il p.r.g., era sostituito dagli organi statali, si decentrava agli uffici regionali del Ministero dei Lavori Pubblici l'approvazione degli strumenti minori, si rendeva obbligatorio il regime di "salvaguardia" dei piani già adottati ma non ancora approvati, per impedire che i piani stessi fossero vanificati da licenze edilizie rilasciate in contrasto con le loro previsioni; porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato, stabilendo drastiche limitazioni all'edificazione in assenza di strumenti urbanistici; ottenere la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione, fino ad allora gravanti esclusivamente sui comuni, prescrivendo che fossero a carico dei privati la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione primaria (compresa la cessione gratuita dell'area occorrente) e il versamento del contributo corrispondente a una quota dei costi delle opere di urbanizzazione secondaria. Tale obbligo doveva essere sancito da una convenzione tra privato e comune, necessaria per ottenere l'autorizzazione a lottizzare. La lottizzazione privata si sarebbe così affiancata al p.p.e. di iniziativa pubblica come strumento ordinario di attuazione del p.r.g. nelle nuove zone urbane. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con la sent. n. 55 del 29 maggio 1968, dichiarò illegittimi gli articoli della legge urbanistica che non prevedevano un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni avessero contenuto espropriativo. In altri termini, rilevando che la legislazione vigente identificava di fatto il diritto di proprietà di un suolo con lo *jus aedificandi*, la sentenza stabilì che un vincolo di non edificabilità costituisse un danno al proprietario da compensare con un indennizzo, il cui il diritto decorreva dal momento stesso di adozione del p.r.g.

regime immobiliare. Essi rispettavano formalmente la legge ma, selezionando le aree tra quelle di più basso valore e generalmente collocate in aperta campagna, prevaleva l'emarginazione delle funzioni urbanistiche meno lucrative e si produceva un «assistenzialismo urbanistico di cattiva qualità»³⁴.

A questa tendenza si contrappose un'avversa posizione "riformista", che era più attenta alle patologie che andavano nascendo dalla smisurata crescita immobiliare e tendeva a valorizzare gli elementi sociali della città, ottenendo concreti effetti qualitativi sullo sviluppo dei centri urbani.

I quartieri economico-popolari vennero integrati nel tessuto urbano esistente e divennero lo strumento principale per un nuovo sviluppo qualitativo: i servizi sociali e il verde pubblico furono previsti in maniera preponderante e iniziò la difesa sistematica dei centri storici e delle aree di valore naturale.

È nella seconda generazione, dunque, che emerge con maggiore vigore la consapevolezza di dover necessariamente contemperare le esigenze nascenti dall'espansione urbana: il soddisfacimento dei bisogni collettivi e la cura del territorio da un lato, gli interessi economici lucrativi gravitanti intorno al settore immobiliare dall'altro.

L'obiettivo era quello di riportare il piano ad una dimensione anche sociale, «rendendolo un momento per la congrua ponderazione di tutti gli interessi, secondo la consolidata descrizione della discrezionalità amministrativa. La seconda generazione doveva segnare la riconquista del piano alla funzione amministrativa, alla quale affidare il contemperamento delle diverse esigenze sottese alla pianificazione»³⁵.

In particolare, la domanda sociale ha rappresentato il fulcro della seconda generazione, ponendo i primi passi verso l'urbanistica riformista tesa alla ricerca della qualità³⁶.

³⁴ G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 39.

³⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 23.

³⁶ Cfr., G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 20. Sul punto, l'Autore evidenzia che «la domanda sociale, tradotta in campo urbanistico nella diffusione dei servizi sociali e nell'integrazione sociale degli insediamenti, è stata accettata in Italia più con le parole che con i fatti: ma ha senza dubbio ricevuto una certa risposta nelle città del Centro-Nord e più scarsa attenzione nel Mezzogiorno. È dunque una domanda che è ancora pressante nel Sud e che in tutto il Paese – pur senza il peso di ieri – continua a manifestarsi e ad esprimersi in forme nuove. Se per i

Tuttavia, gli strumenti giuridici concretamente utilizzati per far fronte a tali necessità si dimostrarono inadeguati. In particolare, la centralità mantenuta dal p.r.g. nel corso della seconda generazione rivelò i limiti derivanti dalla sua rigidità, dalla realizzazione differita e, in definitiva, dall'incapacità di essere effettivamente attuato.

È, infatti, nel distacco dal p.r.g. che si coglie uno dei tratti fondamentali della successiva generazione dell'urbanistica: quella della trasformazione o dell'urbanistica per programmi.

1.3 L'urbanistica per programmi: i programmi integrati d'intervento e i contratti di quartiere

L'urbanistica per programmi rappresenta l'ultima tappa nel percorso evolutivo prima della rigenerazione urbana. Occorre quindi soffermarsi brevemente sui suoi caratteri essenziali, che valgono a differenziarla rispetto alle generazioni precedenti, al fine di verificare se e in che misura tali elementi siano stati ereditati dalla regolamentazione più recente.

La terza fase nell'evoluzione della pianificazione urbanistica e degli approcci nelle modalità di governo del territorio può essere collocata intorno all'inizio degli anni Novanta e, ad essa, sono riconducibili una serie di figure diverse³⁷, tutte qualificabili come "programmi complessi"³⁸ e tutte, sebbene con modalità parzialmente differenti, volte alla riqualificazione del tessuto urbano³⁹.

L'introduzione di tale tipologia di strumenti ha costituito la risposta normativa alla crisi del piano, strumento centrale nella seconda generazione dell'urbanistica. In particolare, «la consapevolezza che la città non avrebbe più potuto ulteriormente

servizi primari, almeno nelle città del Nord e del Centro del Paese, la domanda sociale è stata relativamente soddisfatta, non altrettanto può dirsi per l'integrazione sociale degli insediamenti».

³⁷ D. DE PRETIS, *L'evoluzione della pianificazione urbanistica*, in ID. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2002, p. 14.

³⁸ Cfr. T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 228 ss.

³⁹ C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, cit., p. 213.

ampliarsi, ma, anzi, avrebbe dovuto cambiare al suo interno, focalizzò la discussione non solo sui temi, già noti, della ristrutturazione edilizia e urbanistica, ma sollecitò una nuova attenzione alla sua rifunzionalizzazione»⁴⁰.

Il modello di riferimento dell'urbanistica per programmi è rappresentato dai programmi integrati di intervento, previsti dapprima da alcune leggi a livello regionale⁴¹, per poi essere recepiti dal legislatore nazionale attraverso l'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, recante “*Norme per l'edilizia residenziale pubblica*”.

Il programma integrato di intervento, quale prototipo dell'urbanistica di terza generazione⁴², era in primo luogo caratterizzato dalla compresenza di eterogenee funzioni esercitate, finalità perseguite e possibili modalità di intervento su aree non predeterminate, assumendosi quindi una nuova concezione della gestione del territorio quale fenomeno complesso e bisognoso di maggiore flessibilità nella gestione e regolamentazione⁴³.

In secondo luogo, elemento rilevante – soprattutto ai fini dell'efficacia e incisività del programma – era la portata derogatoria dello strumento rispetto alle disposizioni del piano regolatore generale, mediante un meccanismo di silenzio-assenso. Infatti,

⁴⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 33. Sul punto, si veda anche V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., p. 3376: l'Autrice sottolinea come le città abbiano «smesso di crescere, quanto meno nel senso di mirare fundamentalmente all'espansione, e ciò comporta una modificazione del rapporto tra città e piano urbanistico, che cessa di essere lo strumento di disegno della crescita della città futura e diventa lo strumento di governo delle trasformazioni della città esistente». In proposito, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in C. LAMBERTI, M. L. CAMPIONI (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, Jovene, 2015, p. 90, ove si evidenzia che proprio in questa stagione cominciano a prendere corpo interventi per i centri storici «non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi».

⁴¹ Si vedano, in particolare, le leggi regionali Lombardia n. 22/1986 e n. 23/1990.

⁴² Per vero, occorre considerare che il programma integrato di intervento non costituì il primo tentativo di introdurre «correttivi ad un quadro normativo pensato e strutturato unicamente nella logica di gestire l'espansione del centro urbano», rilevando in proposito il precedente istituto del piano di recupero, di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, nonché i modelli previsti nell'ambito delle politiche del Comitato per l'edilizia residenziale (istituito presso il Ministero dei lavori pubblici ex art. 2 della legge n. 865/1971) e la c.d. legge Gozzini, legge n. 203/1991. Sul punto, C. FERRAZZI, *I programmi integrati di intervento*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, cit., pp. 243-249.

⁴³ La maggiore flessibilità è peraltro ancora più evidente se si considera che la legge non offre un'elencazione tassativa e puntuale né delle funzioni né soprattutto degli interventi realizzabili. Cfr. C. FERRAZZI, *I programmi integrati di intervento*, cit., pp. 256-257. In tal senso, si veda anche Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 5460/2013.

il comma 4 dell'art. 16 prevedeva che, in caso di contrasto tra il programma e le previsioni della strumentazione urbanistica, la delibera del consiglio comunale (con la quale lo stesso programma era stato approvato, *ex art. 16, comma 3*), sarebbe stata trasmessa – insieme ad eventuali osservazioni di associazioni, cittadini e enti – alla regione, che avrebbe dovuto provvedere alla sua approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, trascorsi i quali il programma si sarebbe dovuto intendere approvato.

Infine, in questa sede, occorre evidenziare l'elemento della collaborazione con i privati (art. 16, commi 1 e 2), sia con riguardo al finanziamento degli interventi sia relativamente all'elaborazione del programma, sicché il ruolo dei cittadini non sarebbe più stato limitato a formulare proposte per attuare decisioni già compiute dall'amministrazione, ma essi avrebbero partecipato attivamente alla determinazione di quelle stesse scelte⁴⁴.

Come anticipato, ai programmi integrati di intervento si affiancarono, nel corso del tempo, altre tipologie di programmi complessi⁴⁵. Tra questi ulteriori strumenti della terza generazione dell'urbanistica, ai fini della presente trattazione occorre analizzare i contratti di quartiere⁴⁶, di cui al decreto ministeriale del Ministero dei Lavori Pubblici del 22 ottobre 1998⁴⁷.

⁴⁴ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 35.

⁴⁵ Si fa in particolare riferimento ai programmi di riqualificazione urbana (d.m. del Ministero dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994), ai programmi di recupero urbano (art. 11 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398), ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (p.r.u.s.s.t.) del d.m. del Ministero dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998.

⁴⁶ Tali istituti sono qualificati come *species* del *genus* "programma di recupero urbano", cfr. C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, cit., p. 228.

⁴⁷ Ci si riferisce in questa sede al Contratto di quartiere I, cui poi è seguito il Contratto di quartiere II, di cui alla legge 8 febbraio 2001, n. 21 e al d.m. del 27 dicembre 2002, modificato dal d.m. 31 dicembre 2002. Del resto, anche il secondo progetto parimenti si distingueva per una spiccata vocazione sociale e il coinvolgimento degli abitanti, promuovendo misure volte a favorire l'occupazione e l'integrazione sociale. Le peculiarità del Contratto di quartiere II sono sintetizzate in AA. VV., *Contratti di quartiere II. Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere*, in *Labsus*, 2010: «Tutti i soggetti che operano all'interno del "quartiere" sono chiamati in causa, attraverso l'obbligo, per il Comune, della predisposizione di un programma di comunicazione e partecipazione; viene promosso un programma di accompagnamento per le fasce sociali più a rischio, coinvolgendo gli operatori presenti sul territorio; l'inserimento dei Contratti nel canale finanziario dell'edilizia sperimentale consente di sostenere sia innovazioni costruttive (bioarchitettura ed ecologia urbana, risparmio delle risorse e miglioramento della qualità ambientale) sia di finanziare una serie di attività di ricerca e monitoraggio volte a migliorare le scelte progettuali e a confrontarle con i soggetti che partecipano al programma (es. attivazione di laboratori per l'ascolto delle comunità locali, studio e definizione di strumenti di indirizzo e controllo della qualità spaziale del progetto, studio e realizzazione di spazi urbani esemplari per la qualità

Infatti, i contratti di quartiere presentavano, quali caratteri distintivi rispetto agli altri strumenti dell'urbanistica per programmi, anzitutto l'ambito oggettivo ridotto, ovvero sia "quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze da servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo" (art. 3). In secondo luogo, si evidenzia la maggiore rilevanza accordata alle dimensioni economica, ambientale e soprattutto sociale⁴⁸, in netta prevalenza rispetto agli aspetti edilizi⁴⁹.

Ancora, costituiva elemento innovativo la rinnovata centralità della dimensione partecipativa, evocata anche dall'utilizzo del termine "contratto", di stampo prettamente civilistico e volto a dare l'idea di una posizione di parità tra le parti, cioè tra amministrazione pubblica e privati. In altri termini, «in un ambito di intervento in cui la dimensione locale (il quartiere) e il coinvolgimento dei suoi attori sono strategici per la realizzazione degli obiettivi del programma, assume un ruolo altrettanto determinante la partecipazione anche degli abitanti, cioè di coloro che saranno poi i reali destinatari del programma»⁵⁰. Va peraltro notato che, a differenza dei programmi integrati di intervento di cui si è detto, le previsioni dei

morfologica e architettonica e per innovative forme di spazio urbano per concezione e identità)». Il testo delle Linee guida è consultabile alla pagina: https://www.labsus.org/wp-content/uploads//images/M_images/Linee_guida_contratti_quartiere.pdf.

⁴⁸ In particolare, sensi dell'art. 4 dell'allegato I al d.m. 22 ottobre 1997 (recante "Bando di gara per la realizzazione di interventi sperimentali di edilizia sovvenzionata inseriti nell'ambito dei programmi di recupero urbano denominati contratti di quartiere"), si prevede la possibilità di stipulare accordi tra amministrazioni e convenzioni pubblico-privato: "Al fine di dare attuazione ai Contratti di quartiere, in relazione alle diverse componenti che ne caratterizzano i contenuti, possono essere formalizzati accordi tra amministrazioni pubbliche - ministeri, regioni ed enti locali - sia di livello centrale che locale, e tra queste e gli enti pubblici, tesi ad incrementare l'occupazione ed a favorire l'integrazione sociale in settori quali: promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell'evasione scolastica, assistenza agli anziani, realizzazione di strutture per l'accoglienza. Con analoghe finalità, possono essere stipulate convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati in particolare per quanto attiene il settore dei servizi".

⁴⁹ Sul punto, V. PAVONE, *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, cit., p. 327.

⁵⁰ Cfr. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 55. Ancora, l'Autrice nota che «con i contratti di quartiere i processi partecipativi iniziano a mutare forma e dimensioni. Forma, perché si supera lo schema basato sul solo (e spesso poco efficace) contraddittorio fra le osservazioni e le controdeduzioni; dimensioni, perché si mira a una legittimazione più ampia delle scelte, cercando di coinvolgere la popolazione interessata fin dalla fase della loro elaborazione, dando una rinnovata ampiezza alla partecipazione del "chiunque"».

contratti di quartiere erano vincolate al rispetto di quanto disposto dal piano regolatore generale.

Alla luce della disamina delle principali novità presentate dalla disciplina dei programmi integrati di intervento e dai contratti di quartiere, possono brevemente riassumersi gli elementi fondamentali che hanno caratterizzato l'urbanistica di terza generazione, per poi poterne valutare l'impatto sulla fase successiva.

In proposito, rileva l'immediata operatività dei programmi – talvolta anche in chiave derogatoria rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica generale – volta a garantirne una pronta e concreta realizzazione⁵¹.

In secondo luogo, si evidenzia il netto distacco rispetto alla centralità del piano regolatore generale, che non predeterminava gli interventi da realizzare, i quali, anzi, potevano operare persino in deroga ad esso⁵².

Inoltre, l'urbanistica per programmi ambiva al perseguimento di finalità eterogenee, non suscumbibili in alcun settore specifico, il che determinava l'ulteriore elemento di spiccata elasticità e flessibilità. Infatti, gli strumenti erano preordinati a fornire una risposta alle istanze di varia natura – ambientale, economica, sociale – che le precedenti fasi dell'urbanistica, ancora fortemente condizionate dall'espansione edilizia, avevano di fatto trascurato; inoltre, e conseguentemente, i programmi dovevano essere necessariamente in grado di svolgere funzioni diverse, al fine di soddisfare l'interesse che di volta in volta venisse in rilievo⁵³.

⁵¹ Sottolinea la novità dell'elemento della concreta realizzazione del programma D. DE PRETIS, *L'evoluzione della pianificazione urbanistica*, cit., pp. 15-16: «Prima della novella del 1992 non era dato di individuare strumenti urbanistici nei quali la previsione della disponibilità di risorse finanziarie necessarie per attuarli costituisse elemento necessario per la loro approvazione. Da tale circostanza discende in primo luogo, com'è evidente, il carattere di immediata operatività del programma, il quale assomiglia ormai, almeno dal punto di vista della sua attitudine ad essere realizzato, più a un progetto operativo che a un piano urbanistico, cioè più a un'ipotesi che, una volta approvata, deve essere realizzata che a una previsione la cui attuazione sia rimessa a scelte future e eventuali».

⁵² Nota infatti G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 46: «I piani della Seconda Generazione erano [...] strumenti di "azione generalizzata" con eguale intensità su tutta l'area comunale: tendente, cioè, a stabilire un uguale livello di controllo sull'intero processo di sviluppo. Esistevano certo priorità, esplicite o di implicite, nella realizzazione degli obiettivi del piano; ma queste appartenevano di volta in volta a tutte le categorie di interventi, infrastrutture e attrezzature urbane, insediamenti residenziali e produttivi, servizi. Nei piani della Terza Generazione non è più così: questi si presentano chiaramente come strumenti di una "azione differenziata", cioè indirizzata con intensità diseguale sui diversi contesti del territorio comunale».

⁵³ Cfr. F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giust. amm.*, 4, 2015, p. 6: «Una così ampia flessibilità di intervento, infatti, era sconosciuta alla legislazione italiana ed è dai più giustificata con l'estrema eterogeneità delle aree

Ancora, gli strumenti urbanistici di questa fase si arricchivano di nuovi contenuti: emergevano con maggior vigore la questione ambientale, la questione occupazionale e culturale nonché di integrazione sociale⁵⁴.

Infine, il dato sicuramente più rilevante è rappresentato dalla nuova dimensione assunta dalla partecipazione dei privati, in termini sia di condivisione delle scelte sia di apporto di capitali. È proprio a partire da questi strumenti che l'urbanistica comincia ad assumere un carattere sempre più consensuale al fine di assolvere una duplice funzione: rendere effettivamente realizzabili in tempi brevi gli interventi, evitando il rischio che rimanessero lettera morta; inoltre, la condivisione delle decisioni riduceva le possibilità di atteggiamenti ostruzionistici da parte degli interessati⁵⁵.

In conclusione, può dirsi che ciò che nel complesso accomuna i diversi strumenti dei programmi complessi è il fatto che essi avessero per la prima volta concepito lo spazio urbano «non come luogo da strutturare in quanto tale, ma dove accogliere

di intervento (è sufficiente che si tratti di aree degradate-urbane o rurali – a qualunque vocazione – residenziale o produttiva) e dei fini del recupero (residenziali, commerciali o artigianali)».

⁵⁴ Del resto, pochi anni prima – nel 1983 – venne nominato il primo Ministro per l'ecologia senza portafoglio e successivamente, nel 1986, con la legge n. 349 venne istituito il Ministero dell'Ambiente. La riforma del piano organizzativo della pubblica amministrazione rispecchia l'evoluzione registratasi in dottrina e in giurisprudenza, laddove si è passati da una concezione dell'ambiente non unitaria né riconducibile ad una nozione e disciplina univoche (M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 15, 1973) a una considerazione dello stesso quale bene immateriale, unitario e a varie componenti, ciascuna delle quali eventualmente suscettibile di essere oggetto di specifica tutela (sent. Corte cost., sent. n. 641/1987). Sul punto, cfr. F. CANGELLI, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in P. STELLA RICHTER, R. FERRARA, C. E. GALLO, C. VIDETTA (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, cit., pp. 145-146.

⁵⁵ Sul punto, C. FERRAZZI, *I programmi integrati di intervento*, cit., pp. 258-259: «Con tale previsione, il legislatore mostra chiaramente di voler garantire il massimo di efficienza ed incisività al programma, nel tentativo di impedire che le sue disposizioni rimangano lettera morta. In tale prospettiva, innanzitutto è prevista la partecipazione dei soggetti pubblici che siano interessati alla redazione del programma. In secondo luogo, il legislatore – ben consapevole dei molti ostacoli che si frappongono alla realizzazione dei progetti delle Amministrazioni, ogniqualvolta queste procedano alla cura degli interessi loro affidati senza il consenso dei soggetti privati direttamente coinvolti – auspica la più ampia partecipazione di questi ultimi, sia sotto il profilo della condivisione dell'intervento da realizzare sia sotto quello – certamente non meno importante – del concreto sostegno finanziario. Così operando, il legislatore mostra in primo luogo di voler ridurre le evenienze che si determinino atteggiamenti critici ed ostili alla realizzazione del programma. Tuttavia, la valorizzazione del momento partecipativo dei privati si rivela portatrice, in positivo, di ulteriori benefici effetti in quanto – realizzandosi anche sotto la forma di concreti investimenti di capitale – si rivela un mezzo altamente efficace in grado di consentire *de facto* l'incontro fra l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione e l'interesse economico che è alla base delle scelte private».

funzioni, ove far svolgere eventi, e cioè uno spazio multicolore, multidimensionale, costitutivamente anisotropo»⁵⁶.

Tuttavia, per quanto innovativi sotto molteplici punti di vista, i programmi complessi non furono immuni da limiti e criticità.

Per quanto attiene in particolare ai piani integrati, la legge n. 179 venne dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 393 del 1992 dalla Corte costituzionale⁵⁷, su ricorso proposto dalle regioni Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto. La Corte tacciò di incostituzionalità le disposizioni dell'art. 16 della legge che attribuivano al programma d'intervento integrato un'efficacia derogatoria – secondo il meccanismo del silenzio-assenso – rispetto al piano regolatore generale, ritenendole lesive della potestà legislativa e amministrativa regionale ex artt. 117, comma 1, e 118, comma 1, Cost., nonché dell'autonomia di cui all'art. 115 Cost.

Tuttavia, la portata della pronuncia fu maggiore rispetto al mero ripristino del riparto di funzioni e competenze tra Stato e regioni: la Corte criticò infatti lo strumento su un piano più ampio, ritenendolo “*in contrasto con l'esigenza di un razionale uso del territorio, con possibilità di interventi indiscriminati, non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici*”, risultando così “*chiara l'irrazionalità ed il contrasto della normativa [...] col principio di buon andamento della pubblica amministrazione*”⁵⁸. In altri termini, la sentenza della Corte costituzionale evidenziò tutte «le contraddizioni di un sistema che aveva ormai chiarito le direttrici del suo futuro sviluppo (trasformazione urbana, riqualificazione urbanistica e ambientale), possedeva gli strumenti capaci di garantirne i risultati ma mancava ancora di una strategia e di una visione di insieme capace di affrontare le diverse questioni messe in campo»⁵⁹.

⁵⁶ S. OMBUEN, *Natura e caratteristiche dei programmi complessi*, in S. OMBUEN, M. RICCI, O. SEGHALINI, *I programmi complessi*, Milano, Il Sole 24-ore, 2000, p. 9.

⁵⁷ P. MANTINI, *La Corte costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 1992, pp. 1046 ss.

⁵⁸ Cfr. par. 6 della sent. Corte cost., n. 393/1992.

⁵⁹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 40. Negli stessi termini, anche R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2014, p. 252: «Gli indirizzi del territorio non possono essere effettuati con programmi attuativi, come finora si sono rivelati programmi complessi. Questa è una evidente anomalia di sistema, dal momento che se un programma di rigenerazione ambisce a realizzare una visione nuova della città non può limitarsi ad avere una semplice valenza attuativa. Non è possibile, infatti, operare una valida strategia attraverso

Circa i contratti di quartiere, per quanto accolti positivamente dai comuni, che parteciparono numerosi ai bandi, non portarono al risultato sperato, sortendo dunque effetti piuttosto limitati e spesso circoscritti alla sola attività edilizia⁶⁰, rimanendo invece sullo sfondo la risoluzione delle problematiche più squisitamente sociali⁶¹.

Più in generale, può dirsi che la collaborazione tra cittadini e amministrazione, auspicata dall'introduzione dell'intera categoria dei programmi complessi di terza generazione, si rivelò sostanzialmente un fallimento. Infatti, il ricorso ai privati più per l'apporto dei capitali necessari per porre in essere le misure che per realizzare delle scelte condivise, determinò l'interessamento non della comunità di riferimento, degli abitanti della zona interessata dall'intervento, ma essenzialmente degli operatori economici che piegarono dunque a finalità imprenditoriali le funzioni della riqualificazione urbana⁶².

interventi occasionali: non si può legare la visione complessiva dello sviluppo urbano a singoli interventi o progetti. Per definizione, la strategia rappresenta una visione complessiva di lunga durata della città, che si deve a sua volta inserire nel sistema di pianificazione».

⁶⁰ Cfr. V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., p. 3384. Secondo l'Autrice la limitata riuscita dei Contratti di quartiere sarebbe imputabile anche alla loro incapacità di derogare al piano regolatore generale: questa condizione comporta che i contratti di quartiere intervengano in una fase in cui le decisioni di politica urbana sono già tutte prese, e – per così dire – demotiva l'iniziativa privata».

⁶¹ Sul punto, si possono consultare i dati presenti sul Portale storico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: <https://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=60>. Gli scarsi esiti del progetto Contratto di quartiere II emergono in particolare dalla delibera n. 15/2013 della Corte dei Conti, sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, “*Contributi in conto capitale destinati al programma denominato «Contratti di quartiere II» ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8/2/2001 n. 21 (capitoli 7437 e 7438 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)*”, disponibile su http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2013/delibera_15_2013_g.pdf; su 195 progetti approvati, solo 7 erano conclusi, mentre tra i restanti, molti risultavano solo parzialmente avviati. Si vedano, inoltre, R. GALLIA, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3, 2016, p. 791; F. MUSCO, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 21.

⁶² Sul punto, si vedano: V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., p. 3376, che nota: «È constatazione antica che, allorché l'operatore pubblico accetta di servirsi del capitale o dei mezzi ad esso offerti dal mercato, l'interesse pubblico cammina nella direzione indicata dal mercato»; D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, p. 922, secondo la quale «la sostanza della disciplina ed in particolare la consistenza in termini dimensionali ed in termini di funzionalità alla riqualificazione del tessuto urbanistico-ambientale degli interventi immaginati come possibile oggetto dei programmi integrati selezionano già destinatari portatori di interessi economicamente forti». Negli stessi termini si esprime anche P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, pp. 54-55.

Pur con i limiti menzionati, è però innegabile la rilevanza assunta dalla fase caratterizzata dai programmi complessi per l'evoluzione verso la generazione successiva, quella della rigenerazione urbana. Quest'ultima, infatti, conserverà le innovazioni in termini di flessibilità e celerità, trasversalità e multidisciplinarietà, di eterogeneità dei fini, che presuppongono e al contempo determinano il coinvolgimento dei cittadini.

Tuttavia, la transizione da una generazione all'altra non avverrà senza ulteriori mutamenti: tali elementi saranno infatti implementati e corretti, al fine di indirizzare la partecipazione non tanto – o non solo – a favore degli operatori economici, quanto soprattutto verso gli abitanti, in un'ottica di maggiore collaborazione, capace di dare concerta risposta alle questioni di nuova emersione, quali soprattutto quella di coesione sociale e quella ambientale, secondo un approccio più attento alla qualità della vita e, dunque, della città⁶³.

Come è stato opportunamente evidenziato, «raccolgendo questa eredità, alla domanda di rigenerazione urbana le amministrazioni – e prima ancora il legislatore – avrebbero dovuto rispondere mediante interventi di rapida operatività ma coerenti con il contesto dell'intera città e del territorio circostante; mediante il coinvolgimento dei destinatari delle scelte urbanistiche, nella rinnovata dimensione della comunità, rendendoli partecipi sia nella fase dell'elaborazione delle decisioni che in quella della loro attuazione»⁶⁴.

⁶³ Cfr. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 239: «Il tema della rigenerazione urbana può, evidentemente, essere affrontato partendo da prospettive più generali [...], visto che tale tema si impone all'attenzione degli studiosi anche alla luce della ormai strutturale crisi economica che ha inciso sulla potenziale espansione dei territori urbanizzati: dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari. In un regime di risorse scarse si dovrà puntare, dunque, più sulla qualità che sulla quantità. La qualità della città del futuro è la chiave di volta per la risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani. [...] Tutti questi problemi devono essere affrontati, sul versante urbanistico, facendo fronte alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano: più si incrementa la qualità della città più diminuiscono gli indicatori del disagio sociale».

⁶⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 61, che prosegue: «Realisticamente, la rigenerazione urbana non può fare a meno dell'investimento del privato imprenditore, il cui coinvolgimento può essere stimolato mediante incentivi e misure di semplificazione ma nella prospettiva che sia l'amministrazione a prefigurare anche possibili vantaggi per il privato e non viceversa, che sia l'interesse egoistico del privato a orientare le scelte per l'interesse pubblico».

1.4 La quarta generazione: la rigenerazione urbana

Proseguendo nell'analisi del percorso evolutivo dell'urbanistica, si giunge infine all'ultima fase, quella della rigenerazione urbana.

Al fine di cogliere i tratti qualificanti della quarta generazione, occorre prendere in considerazione alcune leggi regionali⁶⁵ che, nel corso degli ultimi quindici anni, si sono distinte per l'attenzione riservata alla tematica della rigenerazione urbana, differenziandosi dalla precedente fase dell'urbanistica per programmi per le peculiari modalità di regolamentazione.

In particolare, verranno approfondite le leggi regionali della Puglia, della Toscana, del Lazio e dell'Emilia-Romagna⁶⁶. Per ragioni espositive, si tratta necessariamente di un'analisi parziale, che tuttavia si ritiene possa far emergere i caratteri distintivi di questa nuova tappa evolutiva⁶⁷.

Procedendo in ordine cronologico, rileva la legge regionale Puglia 29 luglio 2008, n. 21, recante “*Norme per la rigenerazione urbana*”, la prima normativa ad occuparsi specificamente di rigenerazione urbana a livello regionale⁶⁸.

L'art. 1 della legge esprime chiaramente la molteplicità di obiettivi che, mediante gli interventi di rigenerazione urbana, si intende perseguire, quale il “*miglioramento*

⁶⁵ L'intervento sempre maggiore da parte del Legislatore regionale è dovuto essenzialmente a due ordini di ragioni. In primo luogo, rileva la riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che, a seguito della modifica del criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, ha inserito la materia del governo del territorio tra quelle di legislazione concorrente, eliminando la precedente dicitura “*urbanistica*”; in questo modo, alle regioni è lasciato un più ampio margine di intervento in tali tematiche. In secondo luogo, le regioni sono spesso intervenute per supplire alle lacune derivanti dall'inerzia della legislazione nazionale. Sul punto, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2017, p. 651.

⁶⁶ Legge regionale Puglia 29 luglio 2008, n. 21; legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65; legge regionale Lazio 18 luglio 2017, n. 7; legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24. Tali leggi non costituiscono le ultime adottate dalle regioni menzionate in questa materia, cionondimeno rilevano in questa sede quali primi esempi della nuova generazione dell'urbanistica. Per un'analisi delle legislazioni regionali successive, si veda *infra* par. 2.4 del Capitolo I.

⁶⁷ A titolo esemplificativo, rilevano anche le seguenti leggi: l.r. Calabria 16 aprile 2002, n. 19, modificata dalla l.r. 5 agosto 2016, n. 28; l.r. Lombardia 11 marzo 2005, modificata dalla l.r. 28 novembre 2013, n. 31; l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1; l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, modificata dalla l.r. 6 giugno 2017, n. 14.

⁶⁸ Giova però evidenziare come immediatamente prima la stessa regione Puglia avesse adottato la legge regionale 10 giugno 2008, n. 13, recante “*Norme per l'abitare sostenibile*”, volta a promuovere “*la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico, sia nelle trasformazioni territoriali e urbane sia nella realizzazione delle opere edilizie, pubbliche e private, [...] privilegiando la tutela e valorizzazione delle proprie peculiarità storiche, ambientali, culturali e sociali*” (art. 1, comma 1).

delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani". Parimenti, anche l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina risulta particolarmente esteso, trattandosi di *"contesti urbani periferici e marginali interessati da carenza di attrezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, ivi compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione"*⁶⁹.

Per perseguire tali finalità, la legge prevede due distinti strumenti: il documento programmatico per la rigenerazione urbana (art. 3) e i programmi integrati di rigenerazione urbana (art. 2).

Il primo strumento, di competenza comunale, individua le zone sulle quali è necessario intervenire, *"basandosi sull'analisi dei problemi di degrado fisico e disagio abitativo e socio economico"*, al fine di poter poi elaborare le politiche pubbliche da porre in atto e le finalità specifiche da perseguire⁷⁰. In proposito, giova sottolineare due elementi: la preponderanza che nel documento assumono finalità e interventi di natura sociale; il necessario coinvolgimento *"degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati"* per la sua definizione, tenendo anche conto del fatto che *"La mancata approvazione del documento programmatico per la rigenerazione urbana nei comuni con popolazione inferiore a 20 mila abitanti non impedisce la presentazione di proposte di programmi integrati di rigenerazione urbana da parte di soggetti pubblici o privati, sulle quali il consiglio comunale deve pronunciarsi entro novanta giorni"*⁷¹.

⁶⁹ Art. 1, commi 1 e 2, l.r. Puglia, cit.

⁷⁰ In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 3, il documento definisce: *"a) gli obiettivi di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale da perseguire a livello comunale o intercomunale; b) gli ambiti territoriali da sottoporre a programmi integrati di rigenerazione urbana; c) le politiche pubbliche, in particolare abitative, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo, che concorrono al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera a); d) le iniziative per assicurare la partecipazione civica e il coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali nell'elaborazione e attuazione dei programmi; e) i criteri per valutare la fattibilità dei programmi; f) i soggetti pubblici che si ritiene utile coinvolgere nella elaborazione, attuazione e gestione dei programmi le modalità di selezione dei soggetti privati."*

⁷¹ Art. 3, comma 4, l.r. Puglia, cit.

Per quanto attiene ai programmi integrati di intervento, essi costituiscono il meccanismo con cui dare concreta attuazione a quanto già disposto con il documento programmatico⁷².

La legge pugliese riprende dunque gli strumenti tipici della terza generazione dell'urbanistica⁷³, ma innovandoli in funzione delle nuove esigenze della rigenerazione urbana⁷⁴.

In particolare, i programmi si differenziano da quelli della precedente fase anzitutto per l'approccio organico con il quale essi devono affrontare il processo di rigenerazione, dovendolo guidare in modo tale da *“legare fra loro gli interventi diversi afferenti alle politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo”*⁷⁵.

In secondo luogo, i programmi della legge pugliese si caratterizzano per il peculiare procedimento di adozione, anch'esso fondato sulla partecipazione dei cittadini. Infatti, agli artt. 5 e 6, sono previste due diverse modalità di approvazione dei programmi, a seconda che essi siano conformi o meno agli strumenti urbanistici generali comunali, l'uno più celere e l'altro più complesso⁷⁶, ma in entrambi i casi

⁷² Ai sensi dell'art. 4, comma 1: *“Il programma riguarda prioritariamente: a) il recupero, la ristrutturazione edilizia e la ristrutturazione urbanistica di immobili destinati o da destinare alla residenza, con particolare riguardo all'edilizia residenziale sociale, garantendo la tutela del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale e l'uso di materiali e tecniche della tradizione; b) la realizzazione, manutenzione o adeguamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie; c) l'eliminazione delle barriere architettoniche e altri interventi atti a garantire la fruibilità di edifici e spazi pubblici da parte di tutti gli abitanti, con particolare riguardo ai diversamente abili, ai bambini e agli anziani; d) il miglioramento della dotazione, accessibilità e funzionalità dei servizi socio-assistenziali in coerenza con la programmazione dei piani sociali di zona; e) il sostegno dell'istruzione, della formazione professionale e dell'occupazione; f) la rigenerazione ecologica degli insediamenti finalizzata al risparmio delle risorse, con particolare riferimento a suolo, acqua ed energia, alla riduzione delle diverse forme di inquinamento urbano, al miglioramento della dotazione di infrastrutture ecologiche e alla diffusione della mobilità sostenibile; g) la conservazione, restauro, recupero e valorizzazione di beni culturali e paesaggistici per migliorare la qualità insediativa e la fruibilità degli spazi pubblici; h) il recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente per favorire l'insediamento di attività turistico-ricettive, culturali, commerciali e artigianali nei contesti urbani interessati da degrado edilizio e disagio sociale”*.

⁷³ Si tratta dei citati strumenti di cui all'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, su cui vd. *supra* par. 1.3, Capitolo I.

⁷⁴ In proposito, nota A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 68: «La ripetizione di modelli già conosciuti non può [...], di per sé solo, essere considerato un elemento negativo; tanto più che nella Regione Puglia ci sono stati casi di successo dell'urbanistica per progetti, come dimostrano, ad esempio, gli interventi per la c.d. “Bari vecchia”».

⁷⁵ Art. 4, comma 1, l.r. Puglia, cit.

⁷⁶ In particolare, in caso di difformità, si prevede un meccanismo di variante mediante la conclusione di un accordo di programma all'esito di una conferenza di servizi in cui le amministrazioni

l'adozione è rimessa ad un atto deliberativo del consiglio comunale, che tenga conto *“delle proposte avanzate dalle forze sociali, economiche, culturali e dagli abitanti che risiedono o operano nel contesto da riqualificare e negli ambiti ad esso contigui”* (art. 5) o – in caso di non conformità – *“di quanto stabilito dal documento programmatico per la rigenerazione urbana e tenendo conto delle proposte avanzate dalle forze sociali, economiche e culturali e dagli abitanti che risiedono o operano nel contesto da riqualificare e negli ambiti ad esso contigui”* (art. 6).

Pertanto, ciò che veramente scongiura le critiche rivolte all'urbanistica per programmi – ossia di aver di fatto abbandonato le politiche di governo del territorio nelle mani di operatori economici privati, mossi esclusivamente da intenti lucrativi – è il coordinamento tra le due forme di partecipazione dei privati: quella a valle, nella formazione dei progetti, e quella a monte, nella redazione del documento programmatico. Infatti, mentre nel caso di programmi integrati di intervento ben potrebbero partecipare privati anche solo in qualità di co-finanziatori, ciò non può accadere nel caso del documento programmatico, dove espressamente si richiede l'apporto – non di qualsiasi privato, bensì – degli abitanti della zona oggetto di interesse e il cui contenuto deve sempre essere rispettato dai programmi adottati successivamente, anche laddove essi dovessero risultare difformi dal p.r.g.

In altri termini, come è stato correttamente osservato, «con il documento programmatico, il soggetto pubblico, nella sua componente più ampia e rappresentativa – qual è il Consiglio comunale – si riappropria delle scelte per la rigenerazione urbana, con un atto di natura autoritativa, discrezionale e tuttavia da adottare con i contenuti e secondo le procedure indicate dalla legge regionale»⁷⁷. Questo determina l'ulteriore conseguenza per cui gli abitanti, che partecipano al procedimento del documento programmatico e i cui interessi sono quindi destinati ad incidere anche sul contenuto dei programmi di intervento a valle, sono titolari di veri e propri interessi legittimi, normativamente qualificati e differenziati rispetto a

interessate possono manifestare il proprio dissenso al fine di apportare modifiche ai contenuti del programma integrato (art. 6, commi 2 e 3).

⁷⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 69.

quelli del *quisque de populo* e, dunque, tutelabili davanti al giudice amministrativo in sede di generale giurisdizione di legittimità⁷⁸.

Infine, ulteriore profilo innovativo della legge Puglia è l'inedita valorizzazione della tematica relativa ai centri storici, prendendosi atto per la prima volta dell'inevitabile degrado che spesso connota le zone centrali e, al contempo, della loro rilevanza strategica per le attività economiche e per lo sviluppo culturale⁷⁹.

Per quanto attiene alla regione Toscana, questa è intervenuta con l.r. n. 65 del 10 novembre 2014⁸⁰, che riguarda più in generale il governo del territorio⁸¹ e nella quale il Capo III ("*Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate*") è dedicato alla rigenerazione urbana, soprattutto al fine di perseguire la finalità del contenimento del consumo di suolo⁸².

⁷⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 72: «Con l'apertura del modello procedimentale a forme di democrazia partecipativa, la rilevanza assunta dalla presenza degli "abitanti" nei processi decisionali dell'amministrazione esclude che essi possano essere considerati titolari di interessi di mero fatto riconoscendogli la titolarità di vere e proprie situazioni giuridiche soggettive».

⁷⁹ Sul punto, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., p. 672.

⁸⁰ Per un approfondimento della legge regionale Toscana, si veda V. GIOMI, *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 127 ss.

⁸¹ La legge reca infatti "*Norme per il governo del territorio*". Sul punto, C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *federalismi.it*, 19, 2019, p. 24, sottolinea che la legge «traduce una visione più organica, avanzata, integrata del governo e dell'uso del territorio nella dimensione regionale e locale».

⁸² Sul punto, si veda F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto all'ambiente*, 1, 2020, pp. 19-20, secondo cui nelle nuove legislazioni regionali il suolo è inteso in una nuova accezione: «Il suolo non rileva più solamente come risorsa naturale da proteggere contro azioni che producono inquinamenti, ma costituisce un parametro di giudizio in sé delle scelte che attengono all'uso del territorio per finalità generali (e non solo per quelli ambientali)» e «il principale strumento amministrativo che realizza la limitazione del consumo di suolo è dato da quel complesso di misure che è sintetizzata dalla rigenerazione urbana [...] il nesso tra rigenerazione urbana e limitazione del consumo di suolo emerge chiaramente dalle nuove legislazioni urbanistiche regionali». In tema, *ex multis*, anche: E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 69 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urban.*, 4, 2015, pp. 592 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, pp. 69 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it*, 1, 2020.

Infatti, l'art. 122 stabilisce che intento della legge è quello di disciplinare *“gli interventi volti ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree urbane degradate”* da un punto di vista sia urbanistico che socio-economico⁸³. Inoltre, gli interventi di rigenerazione urbana sono qualificati *“quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo”*⁸⁴.

I principali tratti caratterizzanti della legge toscana sono, in primo luogo, le misure premiali dirette ad incentivare gli interventi e, in secondo luogo, il ruolo assunto dalla partecipazione dei soggetti privati.

Per quanto attiene agli incentivi, questi sono costituiti essenzialmente da addizioni volumetriche per favorire il riutilizzo e il recupero degli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e spetta ai comuni determinare i limiti massimi agli incrementi di superficie edificabile, di modo che sia in ogni caso garantito *“un adeguato rapporto tra le superfici coperte e gli spazi liberi nel lotto di pertinenza”*⁸⁵. Ancora, con specifico riferimento agli interventi di rigenerazione

⁸³ In particolare, ai sensi dell'art. 123 l.r. Toscana, cit.: *“Ai fini del presente capo, sono stabilite le seguenti definizioni: a) per aree caratterizzate da degrado urbanistico si intendono le aree con presenza di un patrimonio edilizio e connotate da un impianto urbano di scarsa qualità sotto il profilo architettonico e morfotipologico, associata alla carenza di attrezzature e servizi, alla carenza e al degrado degli spazi pubblici e delle aree libere, nonché le aree caratterizzate da attrezzature ed infrastrutture dismesse; b) per aree caratterizzate da degrado socio-economico si intendono le aree connotate da condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista morfologico, paesaggistico, ambientale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento”*.

⁸⁴ Art. 125, comma 1, l.r. Toscana, cit., che prosegue stabilendo che concorrono alla rigenerazione urbana *“gli interventi volti a riqualificare il contesto urbano attraverso un insieme sistematico di opere consistenti in: a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano”*.

⁸⁵ Ex art. 124, comma 1, l.r. Toscana, cit.: *“Al fine di incentivare interventi di riutilizzo e recupero degli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e di ridurre il consumo di suolo, sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, ricadenti in aree con destinazione d'uso produttiva, sono ammessi interventi di addizione volumetrica, di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e di sostituzione edilizia per i quali i comuni stabiliscono incrementi massimi della superficie edificabile a titolo di premialità. Tali incrementi assicurano il rispetto dell'articolo 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). In ogni caso l'edificazione complessiva garantisce un adeguato rapporto tra le superfici coperte e gli spazi liberi nel lotto di pertinenza”*. Sono inoltre previste misure volte a favorire indirettamente la rivitalizzazione dei centri storici, come per esempio la destinazione di almeno il 10% degli oneri di urbanizzazione corrisposti in sede di perequazione (art. 102, comma 4); sul punto, si vedano: A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno*

urbana, l'art. 127, comma 1, stabilisce che le premialità attribuite come incentivi possono anche superare le quantità massime stabilite dai piani operativi. Peraltro, occorre evidenziare che mentre le premialità accordate con riferimento agli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale sono «sostanzialmente influenzate da scelte adottate a livello di pianificazione sovracomunale»⁸⁶, nel caso della rigenerazione urbana la determinazione delle misure incentivanti è rimessa esclusivamente al comune. Ai comuni, ai sensi dell'art. 125, comma 2, è anche affidata l'individuazione delle aree e degli edifici sui quali eseguire gli interventi di rigenerazione mediante una ricognizione da effettuare con «*apposito atto da approvarsi con il procedimento della variante semplificata al vigente strumento di pianificazione urbanistica cui all'articolo 32*», che – parimenti – non è soggetto al controllo di enti di livello superiore (a differenza della variante ordinaria, laddove si richiede, seguendo il procedimento *ex art. 17* della medesima legge, il coinvolgimento dei soggetti istituzionali di cui all'art. 8, comma 1)⁸⁷.

Sul punto, se da un lato deve accogliersi con favore il maggior grado di autonomia riconosciuto ai comuni rispetto agli enti territoriali di livello superiore, dall'altro non può sottacersi la paradossale situazione per cui la legge tenta di ridurre o comunque contenere il consumo di suolo, di fatto ammettendo che i privati possano consumarne di nuovo⁸⁸.

nazionale. Bari-Matera, 30 settembre-1 ottobre 2016, Milano, Giuffrè, 2017, p. 264; ID., *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urban.*, 2, 2015, pp. 297 ss.

⁸⁶ G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., p. 664. L'Autore nota infatti come, nel caso degli incentivi di cui all'art. 124, «occorre un faticoso lavoro di concertazione tra i diversi livelli territoriali. Infatti, l'art. 26 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, attribuisce alle Regioni la regolamentazione delle aree ecologicamente attrezzate, e la relativa norma di attuazione regionale, ossia l'art. 18, l.r. 10 dicembre 1998, n. 87, prevede a sua volta che le Province definiscano i criteri e le priorità strategiche per l'individuazione delle stesse aree, sulla base degli indirizzi regionali stabiliti nel piano di indirizzo territoriale. Ne deriva una prima considerazione: le misure premiali previste dalla l.r. Toscana n. 65 del 2014, inerenti gli incrementi di superficie lorda da riconoscere in caso di rivitalizzazione degli insediamenti produttivi, sono sostanzialmente influenzati da scelte adottate a livello di pianificazione sovracomunale».

⁸⁷ Infatti, ai sensi dell'art. 32 è sufficiente che il comune comunichi alla regione, alla provincia o alla città metropolitana l'adozione della variante semplificata, invece nel caso dell'art. 17 occorre trasmettere agli altri soggetti istituzionali «*l'atto di avvio del procedimento dei piani, programmi e varianti di propria competenza, al fine di acquisire eventuali apporti tecnici. L'atto di avvio è altresì trasmesso all'ente parco competente per territorio, ove presente, e agli altri soggetti pubblici che il soggetto procedente ritenga interessati*».

⁸⁸ Sul punto, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 78.

Riguardo alla partecipazione dei privati, rileva anzitutto che il Capo V della legge sia espressamente dedicato agli “*Istituti della partecipazione*”. In base a tali disposizioni, la Regione, in collaborazione con gli altri enti territoriali, deve promuovere e sostenere le modalità più efficaci di informazione e di partecipazione al governo del territorio⁸⁹, è tenuta ad assicurare l’informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti gli interessati alla formazione degli atti e soprattutto è stabilito che le risultanze ottenute tramite tali attività informative e partecipative “*contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica*”, che l’amministrazione deve tenere in adeguata considerazione, dandone espressamente conto in motivazione (art. 36, commi 2 e 3). Ancora, all’art. 37 viene istituita a livello regionale, provinciale, comunale e nelle città metropolitane un’apposita figura, il Garante dell’informazione e della partecipazione, che assume “*ogni necessaria iniziativa, nelle diverse fasi procedurali di formazione degli atti di governo del territorio, per [...] assicurare l’informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati*”, redige un rapporto sull’attività svolta ed evidenzia se questa abbia prodotto “*risultati significativi ai fini della formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli strumenti della pianificazione urbanistica*” (art. 38, commi 1 e 2). Infine, giova evidenziare che sia le competenze del Garante che le modalità di informazione e regolamentazione devono essere determinate da regolamenti e linee guida regionali e dei singoli enti interessati⁹⁰, con ciò aprendosi la strada a fonti maggiormente flessibili e adattive⁹¹.

Per quanto attiene più propriamente alle politiche di rigenerazione, l’attuazione concreta dei vari interventi descritti all’art. 125 è rimessa – ai sensi dell’art. 126 – a piani di intervento, proposti da privati qualificati⁹², ovverosia proprietari di

⁸⁹ Art. 36, comma 1, l.r. Toscana cit.: “*A tal fine, con deliberazione della Giunta Regionale, promuove iniziative e strumenti di formazione e divulgazione delle metodologie, delle tecniche e delle pratiche di informazione e partecipazione nel governo del territorio, sulla base delle risorse finanziarie disponibili. Di tale deliberazione è data comunicazione alla commissione consiliare competente*”.

⁹⁰ Cfr. artt. 36, commi 3 e 4, e 37, commi 1 e 2, l.r. Toscana cit.

⁹¹ A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Studi, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 327.

⁹² Ex art. 126, comma 2, la proposta di piano deve contenere: “*a) il cronoprogramma degli*

“almeno la maggioranza assoluta del valore dei beni”, e approvati dai comuni. Al riguardo, per scongiurare il rischio che gli interventi siano frutto della determinazione esclusiva degli interessati rappresentanti della quota maggioritaria di proprietà, la legge prescrive non solo che entro quindici giorni dalla data di pubblicazione dei piani chiunque vi abbia interesse possa prenderne visione e presentare osservazioni, ma anche che, nei quindici giorni successivi “i piani di intervento sono presentati e discussi nel corso di un’assemblea pubblica per assicurarne la conoscenza e per raccogliere i contributi dei cittadini” (art. 126, comma 4), in ciò superando il tradizionale contraddittorio procedimentale di cui al Capo III della legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241/1990⁹³.

Alla luce delle disposizioni esaminate, si è dunque sostenuto che l’attenzione riservata alla componente partecipativa dalla l.r. Toscana n. 65/2014 – a differenza di quanto previsto dalla precedente legge pugliese – faccia sorgere in capo agli interessati un vero e proprio diritto soggettivo.

Tuttavia, nonostante l’enunciazione di principio, per la verità anche in questo caso, pur non trattandosi certo di *res facti*, le posizioni giuridiche soggettive sono fatte valere – per quanto con forme inedite – in procedimenti amministrativi mediante la possibilità di prendervi parte; pertanto «ancora una volta, sembra essere l’interesse legittimo la situazione di garanzia maggiormente idonea a sintetizzarne i contenuti, consentendo al giudice amministrativo di offrire la forma di protezione per essi adeguata»⁹⁴.

Piuttosto, ciò che appare di maggior rilievo nell’ambito della legge regionale Toscana è l’introduzione di ulteriori modalità della partecipazione procedimentale nonché dell’obbligo motivazionale rafforzato sulle risultanze dei processi

interventi; b) l’impegno dei soggetti attuatori alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed eventuale cessione delle aree al comune; c) l’impegno alla sottoscrizione di idonee garanzie fideiussorie in ordine all’attuazione del piano di intervento e circa il rispetto della convenzione medesima; d) lo schema di convenzione”.

⁹³ Si nota infatti un distanziamento dal tradizionale contraddittorio, basato sulla presentazione di osservazioni e sulle controdeduzioni della pubblica amministrazione, a favore di un modello che si avvicina maggiormente agli istituti di derivazione francese dell’*enquête publique* e del *débat public*. Sull’origine di tali istituti nel diritto amministrativo francese e sulla convergenza dei diversi sistemi amministrativi, si veda M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 71-72 e pp. 193 ss. Sul punto, anche S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 40 ss.

⁹⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 83.

partecipativi, introducendosi un rimedio effettivo (e non solo di mero principio) al limite generale di cui all'art. 13, comma 1, l. n. 241/1990⁹⁵ con riferimento agli atti di pianificazione e programmazione.

La regione Lazio ha provveduto alla disciplina della rigenerazione urbana con legge n. 7 del 18 luglio 2017.

Come le normative regionali già esaminate, anche la legge laziale prevede numerose finalità⁹⁶, avendo in particolare l'obiettivo di *“promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato”*, sottolineando dunque la trasversalità intrinseca del fenomeno e il fine ultimo di miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti (art. 1, comma 1, lett. a).

⁹⁵ Sulle criticità rappresentate dall'art. 13 della l. n. 241/1990, anche con riferimento ai procedimenti urbanistici, si rimanda a M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 432-433.

⁹⁶ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, la l.r. Lazio cit. detta disposizioni finalizzate al perseguimento delle seguenti finalità: *“a) promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività; b) incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie, accompagnare i fenomeni legati alla diffusione di piccole attività commerciali, anche dedicate alla vendita dei prodotti provenienti dalla filiera corta, promuovere e agevolare la riqualificazione delle aree urbane degradate e delle aree produttive, limitatamente a quanto previsto dall'articolo 4, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di complessi edilizi e di edifici in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare; c) qualificare la città esistente, limitare il consumo di suolo, aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche o la realizzazione di nuove opere pubbliche ovvero il potenziamento di quelle esistenti, favorire la mobilità sostenibile, in particolare potenziando la mobilità su ferro; d) aumentare la sicurezza dei manufatti esistenti mediante interventi di adeguamento sismico, di miglioramento sismico e di riparazione o intervento locale, tenuto conto delle norme tecniche per le costruzioni di cui al d.p.r. 380/2001 e successive modifiche e integrazioni; e) favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato, promuovendo le tecniche di bioedilizia più avanzate, assicurando più elevati livelli di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente; f) promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici nonché favorire l'effettivo utilizzo agricolo attraverso il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti utilizzando le tecniche ed i materiali tipici del paesaggio rurale; in tale contesto la Regione incentiva la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nelle aree agricole, promuovendo misure volte a disincentivare l'abbandono delle coltivazioni, a sostenere il recupero produttivo, la rigenerazione delle aree agricole dismesse od obsolete, il ricambio generazionale in agricoltura e lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile; g) promuovere lo sviluppo del verde urbano, l'adozione di superfici permeabili e coperture a verde pensile, la realizzazione di interventi per la regimentazione ed il recupero delle acque piovane”*.

Tra i diversi obiettivi che si intendono perseguire, spiccano in particolare quello del contenimento del consumo di suolo, qualificato come “*bene comune e risorsa non rinnovabile*” e l’attenzione all’aspetto sociale, facendosi esplicito riferimento al rilancio di territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di *co-housing* per la condivisione di attività e spazi⁹⁷.

Gli interventi previsti dalla legge sono realizzati attraverso i programmi di rigenerazione urbana⁹⁸, ossia strumenti tradizionali dell’urbanistica per programmi, che però – come già nel caso della legge regionale della Puglia – vengono innovati nei contenuti e nelle modalità di attuazione.

In primo luogo, la legge disciplina i programmi quali “*insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici*”, con ciò superandosi il carattere settoriale e frammentario tipico degli strumenti della terza generazione dell’urbanistica.

In secondo luogo, i programmi sono realizzati “*anche attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e [...] dei privati*”, dal momento che i comuni, nell’approvarli, devono valutare le proposte dei privati “*ivi incluse quelle presentate da associazioni consortili di recupero urbano*” (art. 2, commi 1 e 4).

Infine, i contenuti del programma si arricchiscono sia delle politiche pubbliche “*abitative, sociali, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali che concorrono al conseguimento degli obiettivi*”, nonché della partecipazione civica e di “*enti, forze sociali, economiche e culturali interessati*”; entrambi gli elementi, infatti, devono essere specificati nel contenuto del programma⁹⁹. Sempre nell’ottica

⁹⁷ Cfr. art. 1, comma 1, lett. a) e lett. f), l.r. Lazio cit.

⁹⁸ Già disciplinati dalla precedente legge regionale Lazio 26 giugno 1997, n. 22.

⁹⁹ In particolare, ex art. 2, comma 4, l.r. Lazio cit., il programma deve indicare: “*a) la strategia localizzativa e di promozione sociale nonché le correlazioni e le ricadute rispetto alle previsioni dello strumento urbanistico generale vigente, evidenziate in uno schema d’inquadramento; b) gli obiettivi di riqualificazione urbana, di sostenibilità ambientale, sociali ed economici che si intendono conseguire attraverso la riduzione dei consumi idrici, energetici e della impermeabilizzazione dei suoli nonché gli interventi ammessi, ivi inclusa la delocalizzazione; c) le prescrizioni da seguire nella progettazione degli interventi; d) le premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, per la realizzazione di opere pubbliche e/o per cessioni di aree aggiuntive in misura non superiore al 35 per cento della superficie lorda esistente; e) le destinazioni d’uso consentite nell’ambito del programma di intervento; f) la quota di alloggi da destinare ad edilizia residenziale pubblica e nel caso di edilizia sociale una quota non inferiore al 20 per cento; g) le opere di mitigazione e compensazione ambientale; h) le opere pubbliche o di pubblico interesse da realizzare; i) le aree verdi e verdi attrezzate; l) le politiche pubbliche, in particolare abitative, sociali, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali che concorrono al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera b); m) il programma dettagliato delle iniziative per la partecipazione*”

di garantire maggiore partecipazione, ai sensi dell'art. 2, comma 9, è previsto espressamente che *“La Regione riconosce il diritto dei cittadini all’informazione e partecipazione civica nell’elaborazione di tutti i programmi di trasformazione dei territori, compresi i programmi di rigenerazione urbana. L’adozione dei programmi di rigenerazione urbana da parte dei comuni è subordinata allo svolgimento di specifiche attività di informazione e partecipazione civica secondo quanto dettato dai relativi regolamenti comunali. Nei provvedimenti approvativi devono essere documentate le fasi relative alle procedure di partecipazione nelle modalità stabilite dall’amministrazione comunale”*.

Anche nel caso laziale, al fine di favorire gli interventi, sono previsti incentivi a titolo di premialità¹⁰⁰.

Di rilievo appare anche il margine di autogoverno di cui godono i comuni: se è vero che gli interventi di rigenerazione devono avvenire in conformità alla pianificazione sovraordinata a quella comunale¹⁰¹, d'altra parte ciò consente che i comuni operino in totale autonomia sia in punto di contenuto dei programmi sia in punto di premialità per i privati¹⁰². Solo nel caso in cui i programmi dovessero comportare una variante allo strumento urbanistico generale, si applicano le procedure di cui all'art. 4, l.r. n. 36/1987, che richiedono un parere degli uffici tecnici regionali¹⁰³ (art. 2, comma 6).

In conclusione, con la legge regionale del Lazio, si conferma la tendenza per cui il «il livello comunale rimane l'essenziale punto di snodo, attuativo e gestorio, dei

civica e per il coinvolgimento di enti, forze sociali, economiche e culturali interessati ai programmi di rigenerazione; n) i soggetti pubblici, sociali ed economici che si ritiene utile coinvolgere nell’elaborazione, attuazione e gestione dei programmi di rigenerazione e le modalità di selezione dei soggetti privati; o) una relazione di fattibilità contenente il quadro economico ed i criteri per valutare la fattibilità dei diversi programmi di rigenerazione, in particolare considerando come riferimento il Protocollo ITACA Regione Lazio alla scala edilizia e urbana”.

¹⁰⁰ Cfr. art. 2, commi 4 e 6, l.r. Lazio cit., per cui il rinnovo del patrimonio edilizio esistente, la realizzazione di opere pubbliche o la cessione di aree aggiuntive ammettono al beneficio di un *surplus* di superficie pari al massimo al 35% della superficie lorda esistente, suscettibile di un aumento del 5% qualora la superficie di suolo coperta esistente sia ridotta di almeno il 15% a favore di quella permeabile.

¹⁰¹ Cfr. art. 1, comma 3, l.r. Lazio cit.

¹⁰² *Ex* art. 2, comma 6, si rinvia infatti all'art. 1 della l.r. n. 36/1987, che non prevede l'approvazione regionale.

¹⁰³ Ciò comporta quindi che vi sarà un controllo da parte della regione anche in punto di premialità accordate.

progetti di rigenerazione urbana ed, altresì, delle forme di partecipazione e di trasparenza dei procedimenti decisorii ed esecutivi»¹⁰⁴.

Rileva infine la legge dell'Emilia-Romagna, l.r. 21 dicembre 2017, n. 24¹⁰⁵, definita da una parte della dottrina come vero e proprio «“spartiacque” per la disciplina del governo del territorio e, conseguentemente, anche per le vicende della rigenerazione urbana»¹⁰⁶.

Circa le principali novità della legge, all'art. 1 vengono definite – come nelle altre esperienze regionali – le plurime finalità che si vogliono perseguire¹⁰⁷, ma tra queste spicca in modo netto la stretta correlazione tra rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo; infatti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, la Regione Emilia-Romagna si impegna nell'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050, da perseguire attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato¹⁰⁸. Inoltre,

¹⁰⁴ C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., p. 27.

¹⁰⁵ Anche la legge romagnola – al pari di quella toscana – si occupa in generale del governo del territorio e reca infatti “*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*”.

¹⁰⁶ G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., p. 673.

¹⁰⁷ *Ex art. 1, comma 2, l.r. Emilia-Romagna, cit.:* “*Il governo del territorio, inteso quale insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio-economiche su di esso incidenti, è esercitato dai Comuni e loro Unioni, dalla Città metropolitana di Bologna, dai soggetti di area vasta e dalla Regione, perseguendo la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro, e nel rispetto dei seguenti obiettivi: a) contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici; b) favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione di cui alla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo); c) tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità; d) tutelare e valorizzare i territori agricoli e le relative capacità produttive agroalimentari, salvaguardando le diverse vocazionalità tipiche che li connotano; e) contribuire alla tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali del territorio regionale; f) promuovere le condizioni di attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie; g) promuovere maggiori livelli di conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente, per assicurare l'efficacia delle azioni di tutela e la sostenibilità degli interventi di trasformazione*”.

¹⁰⁸ La normativa fissa infatti un limite al nuovo consumo di suolo, pari al 3%, per ciascun comune (art. 6, comma 1). Tuttavia, tale limite può essere superato per opere di interesse pubblico e per

la rigenerazione è qualificata non più quale fenomeno meramente fisico, ma si identifica in un insieme di interventi “*diretti a rivitalizzare e qualificare il territorio dal punto di vista identitario, sociale ed economico, realizzando nuove attrattività e opportunità di sviluppo*”¹⁰⁹.

In secondo luogo, rileva il profilo della semplificazione, a livello sia regionale che comunale. In proposito, si prevede un unico procedimento per l’approvazione di tutti i piani (disciplinato dal Capo III, artt. 43 e ss.) e, per i profili di rilievo regionale, è introdotto il nuovo Piano Territoriale Regionale, il quale “*ricomprende e coordina, in un unico strumento di pianificazione relativo all’intero territorio regionale, la disciplina per la tutela e la valorizzazione del paesaggio di cui al titolo V della presente legge e la componente territoriale del Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT)*” (art. 40, comma 1). A livello comunale, il nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) sostituisce il Piano strutturale, il Piano operativo comunale, i Piani urbanistici attuativi e il regolamento urbanistico edilizio (artt. 30 e 31).

La principale innovazione della legge è rappresentata però dal ruolo ricoperto dai privati, i quali non si limitano più alla sola presentazione di proposte, ma assumono la veste di veri e propri co-pianificatori¹¹⁰.

Il governo del territorio e l’attuazione della rigenerazione sono infatti demandati dalla legge ad accordi operativi, che si affiancano al PUG. Quest’ultimo stabilisce una specifica strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, detta la regolamentazione per i nuovi insediamenti e per il territorio urbanizzato, deve essere orientato alla riduzione del consumo di suolo, al riuso e alla rigenerazione del territorio (art. 31), ma la definizione della disciplina di dettaglio è rimessa agli strumenti attuativi, costituiti appunto dagli accordi operativi.

insediamenti strategici volti ad aumentare l’attrattività e la competitività del territorio, qualora non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse (art. 5, comma 2), nonché per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale e per operazioni di nuova edificazione a prevalente destinazione residenziale e di edilizia sociale (art. 5, comma 3). Sulle criticità rappresentate dalle suddette deroghe, si veda *infra*.

¹⁰⁹ Art. 7, comma 4, lett. c), l.r. Emilia-Romagna cit.

¹¹⁰ G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., p. 659.

L'importanza degli accordi si coglie in particolare nel fatto che, con essi, è possibile superare i limiti al consumo di suolo fissati all'art. 6, comma 1. Infatti, ex art. 5, comma 2, il superamento – in relazione a opere pubbliche, di interesse pubblico e per insediamenti strategici – è ammesso solo qualora non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse (art. 5, comma 2) e appare ragionevole ritenere che la prova circa l'assenza della valide alternative deve essere data proprio dal privato che presenta la proposta, cui farà seguito il controllo da parte dell'amministrazione al fine di verificarne la veridicità e la coerenza con quanto stabilito dal PUG¹¹¹.

Pertanto, la proposta si pone come fulcro dell'intera politica urbanistica comunale: in primo luogo, all'accordo operativo (stipulato a valle della proposta) è demandata l'individuazione e la disciplina degli interventi concreti da realizzare; in secondo luogo, la proposta è la base di partenza per la valutazione circa le scelte fondamentali di conformazione del territorio, soprattutto con riferimento al nuovo consumo di suolo.

Proprio per tale ragione, una parte della dottrina ha criticato la l.r. Emilia-Romagna del 2017, evidenziando il rischio che le principali decisioni sul governo della città siano affidate essenzialmente agli imprenditori e agli interessi economici che essi perseguono, a scapito delle determinazioni amministrative nell'interesse generale ad una pianificazione corretta e ispirata ad obiettivi sociali¹¹².

Diversamente, altra parte della dottrina nota come la legge ponga efficaci rimedi volti a sterilizzare il rischio prospettato¹¹³.

In proposito, occorre approfondire l'ampia partecipazione prevista nella procedura finalizzata alla stipula dell'accordo operativo e – ancor prima – nell'ambito delle politiche di governo del territorio.

In primo luogo, la legge stabilisce che “*La Regione riconosce il diritto dei cittadini all'informazione e partecipazione civica nell'elaborazione di tutti i programmi di trasformazione dei territori, compresi i programmi di rigenerazione urbana*” e che

¹¹¹ G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., pp. 674-675.

¹¹² In questi termini, T. MONTANARI, *Prefazione*, in I. AGOSTINI, *Consumo di suolo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017, pp. 7 ss.

¹¹³ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 104 ss.

“l’adozione dei programmi di rigenerazione urbana da parte dei comuni è subordinata allo svolgimento di specifiche attività di informazione e partecipazione civica secondo quanto dettato dai relativi regolamenti comunali” (art. 2, comma 9). A tal fine, ex art. 56, similmente a quanto previsto dalla legge regionale Toscana n. 65/2014, è fatto obbligo a ogni amministrazione procedente di nominare, per ciascun procedimento di pianificazione territoriale e urbanistica, un Garante della comunicazione e della partecipazione – distinto dal responsabile del procedimento – cui sono attribuiti compiti quali: assicurare il diritto di accesso e il diritto al contraddittorio, garantire la partecipazione al procedimento dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi, rendere accessibili sul sito web dell’amministrazione tutte le informazioni disponibili sul piano¹¹⁴.

Inoltre, se «l’accordo è qualificato come un vero e proprio strumento sostitutivo della pianificazione attuativa, dotato del valore e degli effetti dei piani urbanistici attuativi», d’altra parte, esso «è soggetto, prima della stipula, ad un articolato iter procedimentale che prevede fasi di pubblicità, controllo e valutazione»¹¹⁵. In particolare, l’art. 38, al fine di garantire la più ampia partecipazione alla formazione dell’accordo, stabilisce che il comune promuove la presentazione di proposte di accordi operativi mediante la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, nei quali sono esplicitati gli obiettivi da perseguire nell’attuazione delle previsioni del PUG (comma 1). Una volta che le proposte siano state presentate, le stesse sono immediatamente pubblicate sul sito web comunale e

¹¹⁴ Art. 56, l.r. Emilia-Romagna cit.: “1. Per ogni procedimento di pianificazione territoriale e urbanistica l’amministrazione procedente nomina, nell’ambito del personale assegnato all’ufficio di piano, il “Garante della comunicazione e della partecipazione”, distinto dal responsabile del procedimento, il quale ha il compito di garantire: a) il diritto di accesso alle informazioni che attengono al piano e ai suoi effetti sul territorio e sull’ambiente; b) la partecipazione al procedimento dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi; c) il diritto al contraddittorio dei soggetti nei confronti dei quali il piano è destinato a produrre effetti diretti, prevedendo l’approvazione di un vincolo di natura espropriativa o conformativa; d) il proficuo svolgimento dei processi partecipativi, di istruttoria pubblica e contraddittorio pubblico, ove disposti ai sensi dell’articolo 45, comma 8. 2. A tale scopo il Garante: a) cura lo svolgimento degli adempimenti previsti dalla presente legge che attengono alla pubblicità del piano, alla trasmissione dei suoi elaborati, alla pubblicazione, alla comunicazione e alla notifica degli avvisi di deposito; b) rende accessibili sul sito web dell’amministrazione e fornisce ai richiedenti, senza costi aggiuntivi per l’amministrazione, ogni informazione disponibile sui contenuti del piano e del documento di Valsat, sull’esito delle valutazioni territoriali ed ambientali del piano, sulle osservazioni, presentate tempestivamente; c) partecipa allo svolgimento dei processi partecipativi, collaborando alla predisposizione della sintesi delle opinioni, contributi, proposte e valutazioni raccolte in tali sedi”.

¹¹⁵ L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2017, p. 15.

depositate in copia presso lo stesso comune, affinché chiunque ne possa prendere visione (comma 6). Entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento della proposta, il comune è tenuto a verificarne la conformità alla disciplina vigente e a valutare l'interesse pubblico alla sua realizzazione. Nei dieci giorni successivi, il Comune è tenuto a pronunciarsi sulla proposta e procede a depositarla presso la sede comunale, affinché nuovamente chiunque possa prenderne visione e presentare osservazioni per ulteriori sessanta giorni; entro il medesimo termine, l'amministrazione svolge le ulteriori forme di consultazione previste *ex art. 45, comma 8*, in relazione alla formazione del piano (comma 8). L'art. 45, comma 8, prevede infatti che l'amministrazione organizzi *“almeno una presentazione pubblica del piano, con tempi, modalità e forme comunicative non tecniche che consentano la partecipazione e comprensione anche ai non addetti ai lavori e, in considerazione della rilevanza e complessità dei contenuti del piano, ha la facoltà di attuare ulteriori forme di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche su iniziativa del Garante della comunicazione e della partecipazione di cui all'articolo 56. In particolare, l'amministrazione procedente può attivare un processo partecipativo o promuovere un'istruttoria pubblica con le amministrazioni, le associazioni, i comitati e i gruppi di cittadini portatori di interessi a carattere non individuale, per fornire una completa informazione sul progetto e acquisire elementi di conoscenza e di giudizio, al fine dell'assunzione delle determinazioni conclusive sul piano. Qualora lo ritenga opportuno, l'amministrazione procedente può svolgere altresì un contraddittorio pubblico con coloro che hanno presentato osservazioni e proposte”*. Prosegue poi l'art. 46 stabilendo che la proposta del piano è adottata *“esaminate e decise le osservazioni presentate e tenendo conto degli esiti delle altre forme di consultazione eventualmente attuate”*. Si tratta dunque di elementi che integrano e legittimano l'atto di adozione, in grado di determinare – se assenti – l'invalidità provvedimento sindacabile innanzi al giudice amministrativo *ex art. 29 del Codice del processo amministrativo (c.p.a., d.lgs. n. 104/2010)*.

Pertanto, alla luce dell'articolata procedura descritta, può concludersi che «nel modello proposto dalla legge della Regione Emilia-Romagna, la rigenerazione

partecipata e, a ben vedere, l'urbanistica partecipata, mirano a porsi come possibile "antidoto" a una paventata privatizzazione delle scelte per il territorio»¹¹⁶.

Infine, nell'ambito della legge romagnola di estrema importanza risulta l'introduzione dell'istituto dell'uso temporaneo, anticipando in questo senso il Legislatore nazionale¹¹⁷.

In particolare, l'art. 16 prevede che il comune possa autorizzare, ferma restando la destinazione d'uso, l'utilizzo temporaneo di immobili e spazi dismessi o in via di dismissione, sia pubblici che privati, per usi diversi da quelli consentiti, al fine di attivare processi volti al recupero e alla valorizzazione, al contempo favorendo "lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali". L'aspetto di maggior rilievo della disciplina in oggetto attiene al fatto che la norma non predetermini in modo specifico i beneficiari dello strumento¹¹⁸, ben potendosi ritenere allora che ad attivarsi siano privati cittadini – singoli o nelle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. – con iniziative attuative del principio di sussidiarietà orizzontale. È tale principio, infatti, che in definitiva caratterizza gli strumenti amministrativi della rigenerazione urbana, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della ricerca¹¹⁹.

Dalle legislazioni regionali analizzate, si possono brevemente riassumere i principali contenuti innovativi, differenziandoli per aree tematiche.

In primo luogo, il dato che emerge è la maggiore autonomia di cui godono i comuni nella definizione sia delle politiche generali di governo del territorio sia delle scelte di rigenerazione urbana, in applicazione della sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, comma 1, Cost.: le decisioni sono sostanzialmente rimesse esclusivamente alle amministrazioni comunali, le quali «vantano un apprezzabile margine di manovra nella definizione dei programmi di contrasto al degrado economico-sociale ed al recupero delle aree e del patrimonio edilizio esistente»¹²⁰, coinvolgendo i livelli di

¹¹⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 106.

¹¹⁷ Sulle convenzioni d'uso temporaneo di cui all'art. 23-*quater* T.U. Edilizia, introdotto dalla l. n. 120 /2020, si veda *infra* Capitolo II, par. 2.3.

¹¹⁸ Infatti, l'art. 16, comma 3, l.r. Emilia-Romagna cit. non prevede alcuna elencazione tassativa e esaustiva, limitandosi a menzionare i soggetti "riferibili al terzo settore" come possibili destinatari (comma 3).

¹¹⁹ Sul punto, si veda *infra* il Capitolo II, parr. 3 e ss.

¹²⁰ G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., p. 658.

governo superiori solo in caso di difformità rispetto agli strumenti urbanistici generali.

In secondo luogo, tutte le normative prendono atto del carattere eterogeneo e trasversale del fenomeno della rigenerazione urbana, ponendosi il perseguimento di diversi obiettivi, da realizzare mediante l'attuazione di interventi di varia natura, che vanno dall'incremento di servizi pubblici alla bonifica di aree contaminate, dall'efficientamento energetico allo sviluppo di forme di *co-housing*. Ciò comporta l'emersione di tematiche sociali, ambientali e culturali, prima del tutto marginali rispetto al profilo prettamente edilizio¹²¹, e – al contempo – restituisce un quadro di norme che affrontano il tema della rigenerazione in modo complessivo, così da tutelare contemporaneamente diversi interessi in gioco.

In altri termini, «il salto di qualità» consiste «nell'aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all'interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata inorganica e di progetto, fatta in passato», inaugurandosi quindi un nuovo approccio «dinamico e non statico; di valore sostanziale e non formale»¹²². In ciò si coglie allora il superamento delle criticità messe in luce dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 393 del 1992 sui programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179¹²³.

Infine, di assoluto rilievo è il generale maggior coinvolgimento dei privati, che vengono inclusi nei procedimenti volti all'adozione degli strumenti urbanistici non più unicamente come soggetti che apportano il capitale necessario, ma quali diretti interessati delle azioni di rigenerazione urbana, volta anzitutto a migliorare le loro condizioni di vita, aprendo la strada ad un'inedita articolazione del rapporto tra

¹²¹ Cfr. G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017 pp. 603 e ss. In particolare, l'emersione dell'aspetto culturale della rigenerazione si coglie in punto di valorizzazione dei centri storici, sulla quale si veda A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, pp. 955 e ss.

¹²² F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016, pp. 5 e 16.

¹²³ Su cui si veda il precedente par. 1.3 del presente Capitolo.

amministrazione e cittadini, sempre più paritario, collaborativo e – in ultima analisi – democratico¹²⁴.

In conclusione, grazie alle citate normative regionali e alle novità che esse apportano, non solo si provvede a rigenerare la città, ma – in definitiva – risulta rigenerato anche il diritto che della città si occupa¹²⁵, inaugurandosi dunque la quarta generazione dell'urbanistica.

2. Le fonti normative della rigenerazione urbana: dal livello sovranazionale a quello comunale

La rigenerazione urbana, quale fenomeno che coinvolge una pluralità di interessi, valori, funzioni e, conseguentemente, anche di discipline e settori differenti, è oggetto di regolazione tanto da parte dell'Unione europea e degli organismi di diritto internazionale, quanto da parte dell'ordinamento nazionale e, nell'ambito di quest'ultimo, intercetta le competenze di tutti i livelli di governo, da quello statale a quello comunale.

La pluralità di fonti che – da differenti angolazioni e perseguendo diverse finalità – sono abilitate a disciplinare la materia, restituisce un quadro normativo complesso e frastagliato, con esiti non sempre coerenti e soddisfacenti.

Nella trattazione che segue, pertanto, si cercherà di analizzare le principali normative che, per ciascun livello, regolano la rigenerazione urbana.

2.1 Il diritto internazionale e la softlaw europea

Il fenomeno della rigenerazione urbana è attualmente oggetto d'interesse, in modo più o meno diretto, sia del diritto eurounitario che di quello internazionale.

¹²⁴ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 7-8, 1984, pp. 207 ss.

¹²⁵ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., p. 23.

Si tratta di un tema che si è affermato solo in tempi relativamente recenti in ambito sovranazionale, specialmente europeo. Infatti, la materia urbanistica non è mai stata oggetto di diretto interesse da parte degli organismi internazionali né è mai stata inclusa tra le competenze dell'Unione europea; tuttavia, la capacità di tale materia di intersecare una pluralità di settori ha determinato una progressiva e graduale consapevolezza della sua rilevanza da parte del diritto internazionale e delle istituzioni comunitarie¹²⁶.

In particolare, tale evoluzione si è registrata dapprima in relazione alla tutela ambientale¹²⁷ e, successivamente, con riferimento alla tutela dei diritti e dell'inclusione sociali¹²⁸.

Per quanto attiene alle politiche di tutela ambientale in connessione con lo sviluppo urbano in ambito internazionale, rilevano in particolare le conferenze ONU sull'ambiente umano, tenutesi a partire dagli anni Settanta.

Al termine della prima conferenza, tenutasi a Stoccolma nel giugno del 1972, venne approvata la Dichiarazione di Stoccolma. Tale documento, seppur non vincolante, rileva perché enuclea una serie di principi generali¹²⁹, destinati a consolidarsi, quali

¹²⁶ Sul punto, è stato infatti notato da E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del federalismo*, 4, 2015, p. 865: «Lo sviluppo urbano è al centro della storia stessa della costruzione europea. Lo sviluppo dell'Europa è, in misura non secondaria, lo sviluppo delle sue città, che dei processi di modernizzazione ed integrazione sono state il fulcro nella storia europea».

¹²⁷ Con riferimento alla tutela dell'ambiente, infatti, si è ben presto consolidata l'idea che ogni decisione di politica pubblica – anche a livello sovranazionale – dovesse considerare il conseguente impatto sull'ambiente. Tale considerazione ha trovato consacrazione quale principio generale dell'ordinamento europeo con il Trattato di Amsterdam del 1997, che, modificando il Trattato sull'Unione, ha espressamente previsto, *ex art. 2*, comma 4: “È inserito il seguente articolo: «Articolo 3 C. Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. Pertanto, il principio di integrazione, giustificato dalla natura tipicamente trasversale dell'interesse ambientale, ha determinato la sua permeazione nell'ambito di settori quali quello degli appalti pubblici, al punto che sia il d.lgs. n. 163 del 20016 (art. 2, comma 2) che il nuovo d.lgs. n. 50/2016 (art. 30, comma 1) hanno riconosciuto la possibilità che nell'aggiudicazione di un contratto il principio di economicità venga subordinato all'esigenza di tutela dell'ambiente.

¹²⁸ Sul progressivo interessamento, da parte dell'Unione europea, alla tematica della tutela dei diritti e dell'inclusione sociali, si vedano: M. LUCIANI, *Diritti sociali ed integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 3, 2000, pp. 367 ss.; C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2, 2011, pp. 401 ss.; P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018, pp. 3 ss.

¹²⁹ Peraltro, proprio a seguito del vertice di Stoccolma le istituzioni europee furono incaricate di redigere il Primo Programma di azione in materia ambientale, adottato nel 1973, che costituì la prima tappa verso la politica ambientale europea, sancita poi dal Trattato di Maastricht nel 1992.

l'idea dell'ambiente come bene autonomo, da tutelare in quanto funzionale all'esercizio dei diritti alla libertà, uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, nella dignità e nel benessere¹³⁰, nonché la necessità di pianificazioni edilizie e urbane razionali, al fine di *“conciliare gli imperativi dello sviluppo con quelli della partecipazione e del miglioramento dell'ambiente”* e per ricavarne *“vantaggi sociali, economici ed ecologici per tutti”*¹³¹.

Del resto, il crescente interesse verso un'urbanistica attenta alle risorse ambientali è confermato dall'adozione da parte del Consiglio d'Europa, nello stesso anno, della Carta Europea del Suolo. Con questa, il suolo è qualificato come un bene prezioso dell'umanità (art. 1), limitato e *“che si distrugge facilmente”* (art. 2); pertanto, non solo gli impianti urbani devono essere organizzati in modo da ridurre al minimo il consumo (art. 7), ma è fondamentale che sia i governi che le amministrazioni pianifichino e gestiscano le risorse in modo da proteggere il suolo (art. 12), elevando dunque tale finalità a vero e proprio interesse pubblico da perseguire¹³².

Sempre in ambito internazionale, dopo la Conferenza di Stoccolma si svolsero altri vertici sul tema, quali la II Conferenza dell'ONU sull'ambiente e lo sviluppo, riunita a Rio de Janeiro nel 1992 e le varie Conferenze Habitat, tenute a cadenza ventennale, a partire da quella del 1976 a Vancouver.

All'incontro di Rio de Janeiro fece seguito l'adozione di due documenti, con i quali cominciano ad affermarsi il concetto di sviluppo sostenibile quale insieme inscindibile di processi di natura economica, sociale e ambientale. Si tratta della

Sul punto, si veda R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 153 ss.

¹³⁰ Art. 1 della Dichiarazione di Stoccolma: *“L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future. Per questo le politiche che promuovono e perpetuano l'apartheid, la segregazione razziale, la discriminazione, il colonialismo ed altre forme di oppressione e di dominanza straniera, vanno condannate ed eliminate”*.

¹³¹ Art. 14 della Dichiarazione di Stoccolma: *“La pianificazione razionale è uno strumento essenziale per conciliare gli imperativi dello sviluppo con quelli della partecipazione e del miglioramento dell'ambiente”*; art. 15 della Dichiarazione di Stoccolma: *“Nella pianificazione edile e urbana occorre evitare gli effetti negativi sull'ambiente, ricavandone i massimi vantaggi sociali, economici ed ecologici per tutti. In considerazione di ciò, i progetti destinati a favorire il colonialismo e la dominazione razziale devono essere abbandonati”*.

¹³² G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020, p. 56.

Dichiarazione di Rio, con la quale si stabilirono i principi generali cui informare le politiche globali¹³³, e l'Agenda 21, un articolato programma volto a raggiungere gli obiettivi contenuti nella Dichiarazione entro il XXI secolo. L'Agenda 21 rileva soprattutto perché introduttiva di alcuni concetti ancora oggi di estrema importanza nelle politiche pubbliche in materia urbanistica, quali quello della sussidiarietà verticale¹³⁴, di una *governance* partecipativa e consensuale¹³⁵, della creazione di collaborazioni virtuose con i soggetti portatori di interessi¹³⁶ e della trasparenza¹³⁷. Per quanto attiene alle Conferenze Habitat, ciascuna di esse si è conclusa con una relativa Agenda, ove il tema urbano emerge in modo più incisivo rispetto agli altri vertici internazionali, sino a divenire il fulcro dell'ultimo incontro, la Conferenza Habitat III tenuta a Quito nell'ottobre 2016¹³⁸.

¹³³ Così, ad esempio, i principi 4 e 5 della Dichiarazione di Rio: “4. *Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo.* 5. *Tutti gli Stati e tutti i popoli coopereranno al compito essenziale di eliminare la povertà, come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo*”.

¹³⁴ Si veda il punto 28.1 del Capitolo 28 dell'Agenda 21, “*Iniziativa delle amministrazioni locali a supporto di Agenda 21*”: “*Dal momento che gran parte dei problemi e delle soluzioni cui si rivolge Agenda 21 hanno origine in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Le amministrazioni locali gestiscono i settori economico, sociale ed ambientale, sovrintendono ai processi di pianificazione, elaborano le politiche e fissano le regole in materia ambientale a livello locale, e collaborano nell'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Rappresentando il livello di governo più vicino ai cittadini, svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare, mobilitare e rispondere alla cittadinanza per promuovere lo sviluppo sostenibile*”. Il documento è integralmente consultabile sul sito: https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_40.shtml.

¹³⁵ Si veda il punto 28.3 del citato Capitolo 28 dell'Agenda 21: “*Le amministrazioni locali dovrebbero dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private ed adottare una propria “Agenda 21 locale”. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero imparare dalla comunità locale e dal settore industriale e acquisire le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione intende accrescere la consapevolezza delle famiglie sulle problematiche dello sviluppo sostenibile. I programmi, le politiche, le leggi e i regolamenti adottati dalle amministrazioni locali per raggiungere gli obiettivi di Agenda 21 dovrebbero essere valutati e modificati sulla base dei programmi di azione locale concertati. Potrebbero essere messe in atto specifiche strategie per sostenere richieste di finanziamento a livello locale, nazionale, ed internazionale*”.

¹³⁶ Si vedano i Capitoli 29-32 dell'Agenda 21.

¹³⁷ Si veda il Capitolo 40 dell'Agenda 21, sulle informazioni per i processi di *decision-making*.

¹³⁸ Per un approfondimento sulle iniziative a tutela dell'ambiente, con particolare riferimento al consumo di suolo, si veda L. DE LUCIA, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 105 ss.

Infatti, l'ultima conferenza si è conclusa con l'adozione della *New Urban Agenda*, la quale a sua volta si lega strettamente agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, approvata dall'Assemblea Generale nel settembre 2015¹³⁹, ovvero un elenco di 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals*, SDGs), a loro volta suddivisi in diversi traguardi (per un totale di 169), che i 193 Paesi firmatari si impegnano a raggiungere entro il 2030¹⁴⁰.

In particolare, la *New Urban Agenda* è stata adottata come primo passo per attuare l'obiettivo numero 11 (SDG11), ovvero sia “*rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*”. Tale SDG dimostra l'evoluzione che si è registrata in ambito internazionale sul ruolo della città, che è passata da esser configurata quale “*habitat*” dell'uomo, dunque da tutelare soprattutto con riferimento all'ambiente, a centro “per nuove idee, per il commercio, la cultura, la scienza, la produttività, lo sviluppo sociale e molto altro”¹⁴¹. In buona sostanza, un luogo ove, per riprendere il dettato costituzionale, si svolge la personalità di ciascuno (art. 2 Cost.).

¹³⁹ Nel *Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)* si legge, ai punti 6 e 9: «6. We take full account of the milestone achievements of the year 2015, in particular the 2030 Agenda for Sustainable Development, including the Sustainable Development Goals, the Addis Ababa Action Agenda of the third International Conference on Financing for Development, the Paris Agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction for the period 2015–2030, the Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries for the Decade 2014–2024, the Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action Pathway and the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. We also take account of the Rio Declaration on Environment and Development, the World Summit on Sustainable Development, the World Summit for Social Development, the Programme of Action of the International Conference on Population and Development, the Beijing Platform for Action, the United Nations Conference on Sustainable Development and the follow-up to these conferences. [...] 9. The New Urban Agenda reaffirms our global commitment to sustainable urban development as a critical step for realizing sustainable development in an integrated and coordinated manner at the global, regional, national, subnational and local levels, with the participation of all relevant actors. The implementation of the New Urban Agenda contributes to the implementation and localization of the 2030 Agenda for Sustainable Development in an integrated manner, and to the achievement of the Sustainable Development Goals and targets, including Goal 11 of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable».

¹⁴⁰ L'Agenda ONU 2030 è disponibile integralmente sul sito: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

¹⁴¹ Così viene introdotto l'obiettivo numero 11, dell'Agenda ONU 2030, sul sito delle Nazioni Unite: <https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/>.

Pertanto, alla luce della nuova configurazione urbana, l'approccio delle relative politiche non può che essere olistico, ovvero basato su azioni integrate che tengano conto contemporaneamente di tutti gli interessi in gioco.

Tale modalità è del resto confermata dalla *New Urban Agenda*, la cui novità principale è rappresentata dal rendere effettivi i *targets* posti dall'Agenda 2030, dando particolare risalto al ruolo delle autorità pubbliche locali¹⁴².

D'altra parte, non mancano alcune contraddizioni: a fronte di una strategia integrata, è stato evidenziato come manchi un elemento fondamentale nella valutazione dello sviluppo sostenibile della città, ovvero sia i cittadini stessi, i quali invece hanno un ruolo determinante dal momento che l'effettività delle Agende deve necessariamente passare attraverso la misurazione dell'impatto che esse hanno sulle loro vite, relazioni e comportamenti¹⁴³.

Posto il quadro internazionale¹⁴⁴, per quanto attiene all'ambito più prettamente comunitario, proprio al fine di dare attuazione alla *New Urban Agenda* dell'ONU,

¹⁴² C. LAURI, *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in R. DI PACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 358.

¹⁴³ F. CAPROTTI, *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*, in *Urban Research & Practice*, 3, 2017, p. 374: «What is largely missing from discussions of data, measurement, global urban agendas and urban policy is often the role of the citizen (or citizens) of the cities that will be affected by the materializations that will result from the putting into place of localized versions of the New Urban Agenda. And yet, this is not quite the case: for while the role of the urban citizen may be implicit in much scholarly and practice-based approaches to SDG11, it is nonetheless central inasmuch as data- and metrics-driven urban policies and politics rely on the ability to turn human and non-human actions and behaviour into data flows».

¹⁴⁴ In ambito internazionale, seppure non direttamente attinente allo sviluppo urbano, rileva parimenti la Convenzione di Faro, ovvero una convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e aperta alla firma degli Stati Membri. L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 1° ottobre 2020, n. 133. La Convenzione rileva in quanto, oltre a consolidare e rinnovare gli impegni del Consiglio d'Europa rispetto alla tutela del patrimonio culturale europeo, evidenzia le connessioni dello stesso in relazione alla tutela dei diritti umani e della democrazia. Pertanto, nella Convenzione i beni del patrimonio culturale non sono tutelati solo in quanto tali, ma anche in virtù dei valori di cui essi sono portatori per le persone che del patrimonio culturale stesso fruiscono. In tal senso, nella Convenzione di Faro la tutela è strettamente connessa alle funzioni di valorizzazione e fruizione. In particolare, all'art. 1 della Convenzione, rubricato "*Obiettivi della Convenzione*" è sancito che: "*Le Parti della presente Convenzione si impegnano: a. a riconoscere che il diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto di partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; b. a riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale; c. a sottolineare che la conservazione del patrimonio culturale, ed il relativo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita; d. a prendere le misure necessarie per applicare le disposizioni di questa Convenzione riguardo: - al ruolo del patrimonio culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile nella promozione della diversità culturale; - ad una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici*"; inoltre, l'art. 2 afferma: "*Per gli*

il 30 maggio 2016, ad Amsterdam, l'Unione Europea ha adottato l'Agenda Urbana Europea (o Patto di Amsterdam), con la quale ha inaugurato una vera e propria politica urbana comunitaria¹⁴⁵.

Per vero, già in passato l'Unione aveva mostrato interesse verso il tema dello sviluppo urbano. Al riguardo, occorre fare riferimento in particolare alla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili e alla Dichiarazione di Toledo.

Nella Carta di Lipsia, firmata nel 2007 in occasione del Consiglio informale dei ministri per la pianificazione territoriale e lo sviluppo urbano, i ministri prendevano atto delle qualità “*culturali e architettoniche uniche*”, delle “*forze di integrazione sociale considerevoli*” e delle “*possibilità di sviluppo economico eccezionali*” delle città europee e, al contempo, delle problematiche più diffuse, quali le ineguaglianze sociali, l'esclusione sociale di gruppi specifici di popolazione, la mancanza di alloggi accessibili e adeguati e problemi ambientali. Pertanto, con essa si impegnavano ad avviare un dibattito politico nei rispettivi Stati per attuare gli obiettivi sanciti nella Carta stessa, come il maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato, creare ed assicurare spazi pubblici di qualità, elaborare politiche *ad hoc* per i quartieri degradati¹⁴⁶.

Pochi anni più tardi, nel 2010, nella riunione informale dei ministri per lo sviluppo urbano veniva adottata la Dichiarazione di Toledo, con la quale espressamente veniva riconosciuta giuridica rilevanza a livello europeo alla rigenerazione urbana e al suo “*ruolo realmente strategico*” per il futuro dello sviluppo urbano in Europa,

scopi della presente Convenzione, a. il patrimonio culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un'espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente e derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi; b. una comunità patrimoniale è costituita da persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro dell'azione pubblica, mantenere e trasmettere alle generazioni future”. Tale impostazione è di primario rilievo per la rigenerazione urbana, la quale, come si avrà modo di vedere, può essere attuata mediante politiche culturali di fruizione e di valorizzazione. Il testo della Convenzione è consultabile al sito: <https://www.coe.int/it/web/venice/faro-convention>. Per la rilevanza del patrimonio culturale in relazione alla rigenerazione urbana, si rinvia al successivo Capitolo II del presente lavoro.

¹⁴⁵ Per un approfondimento delle politiche europee in attuazione dell'Agenda ONU 2030, con particolare riferimento ai risvolti dovuti alla pandemia Covid-19, si veda: E. GIOVANNINI, D. CIFERRI, *Le politiche nazionali ed europee per l'Agenda Onu 2030*, in N. MARTINELLI, E. CROCI, M. MININI (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 35 ss.

¹⁴⁶ La Carta di Lipsia in lingua italiana può essere consultata integralmente sul sito: <http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/istruttoria/Carla%20di%20Lipsia1.pdf>.

quale opportunità per affrontare le sfide della città poste dalla strategia Europa 2020 sulla sostenibilità dal triplice punto di vista economico, sociale e ambientale¹⁴⁷.

In questo contesto, la rigenerazione urbana veniva concepita “*come un processo pianificato che deve trascendere gli ambiti parziali e gli approcci che sono stati la norma fino ad ora, al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell’intero organismo urbano, verso l’obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale*”. Pertanto, sulla base di questo presupposto, erano indicati alcuni strumenti volti a sfruttarne tutte le potenzialità, quali l’elaborazione di piani e programmi integrati di rigenerazione che considerino sia la città nel suo insieme, sia i suoi ambiti particolari di intervento; la messa a punto di meccanismi per attenuare gli effetti di *gentrification*; la sperimentazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato per la rigenerazione, fondate su codici di condotta chiari e trasparenti; l’inclusione, nei piani e nei programmi di rigenerazione urbana integrata, di una tipologia di *management* e *governance* adatta al contesto locale, in grado di stimolare e canalizzare la partecipazione pubblica¹⁴⁸.

Infine, la Dichiarazione di Toledo si chiudeva evidenziando la necessità di cominciare a consolidare aree strategiche, adoperandosi per la futura preparazione di un programma di lavoro comune, o *European Urban Agenda*, che, come anticipato, è stata infine adottata nel 2016¹⁴⁹.

¹⁴⁷ In proposito nella Dichiarazione di Toledo si sottolinea che: “*da un punto di vista ambientale, infatti e tenendo conto che oggi le città sono i principali collettori di risorse materiali ed energetiche e le principali fonti di emissioni di carbonio del pianeta, le grandi sfide per il futuro urbano comprendono la riduzione dell’impronta ecologica delle nostre città e la lotta per la chiusura dei cicli di metabolismo urbano su scala locale. Dal punto di vista sociale, le città - nelle quali si concentra la maggior parte della popolazione europea - sono anche i luoghi in cui le sfide della demografia, dell’inclusione e della coesione sociale, dell’integrazione degli immigrati, della disoccupazione, dell’istruzione, della povertà, ecc., si fanno sentire più intensamente. [...] Infine, da un punto di vista economico, le città concentrano gran parte del capitale umano, sociale, culturale ed economico d’Europa, così che la loro ottimizzazione e rivalutazione risultano fondamentali per una strategia di competitività globale*». La Dichiarazione di Toledo può essere consultata integralmente sul sito: https://www.ccre.org/docs/2010_06_04_toledo_declaration_final.pdf.

¹⁴⁸ Sul punto, si veda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 113-114, nota n. 10.

¹⁴⁹ F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2, 2016, p. 316, nota n. 2.

L'Agenda Urbana Europea rappresenta l'ultima tappa dell'evoluzione del diritto urbano comunitario¹⁵⁰. Essa si basa su tre pilastri principali: l'implementazione della legislazione europea in materia (*better regulation*), il miglioramento delle modalità di finanziamento (*better funding*) e una maggiore conoscenza e condivisione delle informazioni e delle esperienze di sviluppo delle città (*better knowledge*)¹⁵¹, in relazione a dodici temi prioritari¹⁵². Accanto a tali finalità vengono predisposti istituti innovativi, quali in particolare *partnerships* su base volontaria tra la Commissione, le organizzazioni dell'UE, i governi nazionali, le autorità locali e le parti interessate, come ad esempio le organizzazioni non governative, nonché l'adozione, da parte degli Stati membri, di proprie Agende urbane nazionali¹⁵³. In senso critico è stato però evidenziato, da un lato, che molti ordinamenti non si sono ancora dotati di tali strumenti¹⁵⁴ e, dall'altro, che l'Unione avrebbe perso l'occasione di far assurgere le città a vere protagoniste dello sviluppo urbano, interagendo direttamente con esse e non con gli Stati¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Non si tratta tuttavia dell'ultimo documento elaborato in relazione allo sviluppo urbano in sede comunitaria. Infatti, il 30 novembre 2020, in occasione della riunione informale dei ministri per lo sviluppo urbano è stata adottata la Nuova Carta di Lipsia, che non attiene però al contesto europeo bensì a quello degli Stati membri, al fine di riaffermare gli impegni assunti con la Carta di Lipsia del 2007 e di dettare alcuni principi-chiave per città più ecologiche, inclusive e coese, produttive e connesse. In particolare, nel parere del Comitato europeo delle regioni (2020/C-440/20) si sottolinea «la natura intrinsecamente diversa della cooperazione europea in materia di temi urbani: da un lato, la Carta di Lipsia rinnovata si ricollega direttamente alle politiche urbane nazionali e richiederà un maggior coordinamento politico a livello nazionale, regionale e locale; dall'altro, la dimensione sovranazionale dell'agenda urbana per l'UE si è rivelata uno strumento innovativo di governance multilivello utile a coinvolgere le città nelle politiche dell'Unione». Il parere è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR4829&from=DE>; la Nuova Carta di Lipsia è consultabile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/doc_ener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf.

¹⁵¹ La *European Urban Agenda* può essere consultata integralmente sul sito: <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/pact-amsterdam.html>.

¹⁵² I temi individuati sono: qualità dell'aria, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici, transizione digitale, transizione energetica, edilizia, inclusione dei migranti e dei rifugiati, appalti pubblici innovativi responsabili, posti di lavoro e competenze nell'economia locale, uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura, mobilità urbana, povertà urbana.

¹⁵³ Sulle iniziative nazionali sul punto, si veda N. MARTINELLI, E. CROCI, M. MININI (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 35 ss.

¹⁵⁴ 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. 796.

¹⁵⁵ W. VITALI, *Il Patto di Amsterdam per l'Agenda urbana dell'Unione europea*, in *Asvis*, 2016: «In realtà il Patto non promuove le città a protagoniste delle politiche urbane a livello europeo: si tratta di un patto tra Stati sulle città e non di un patto dell'UE con le città. Più modestamente, l'Agenda Urbana europea definita nel testo si propone di sperimentare la capacità delle città di assumere un ruolo di leadership istituzionale nello sviluppo di politiche europee rispetto alle priorità individuate,

Alla luce di quanto esposto, possono svolgersi alcune considerazioni conclusive. In primo luogo, dal quadro europeo e internazionale, emerge la consapevolezza, acquisita con largo anticipo rispetto all'ordinamento nazionale, della necessità di una visione trasversale e unitaria del complesso fenomeno urbano, abbandonando le insufficienti e inadeguate politiche settoriali. Infatti, la molteplicità dei valori e delle discipline coinvolte comporta necessariamente un approccio integrato, in grado di oltrepassare i confini di specifiche aree all'interno del contesto urbano (*area-based*) per avere un quadro completo delle problematiche da affrontare¹⁵⁶. Al contempo, però, risulta parimenti fondamentale considerare le realtà nelle quali concretamente si opera, con politiche *ad hoc* per rispondere alle specificità del territorio interessato, coinvolgendo le autorità pubbliche i cittadini, i attori di competenze, esperienze e conoscenze che solo chi vive un determinato luogo può aver maturato (approccio *place-based*)¹⁵⁷.

favorendone un miglior grado di coordinamento».

¹⁵⁶ E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, cit., p. 886: «Secondo quanto riscontrato dalle stesse istituzioni europee, la forte focalizzazione settoriale degli obiettivi delle politiche “limita le opportunità di sinergie tra i settori e affievolisce il senso di partecipazione delle città”: in presenza non solo di obiettivi, ma anche di indicatori di risultato, settoriali, assistiamo ad una compartimentazione delle azioni e, quindi, dello sviluppo urbano che rende difficile tradurre i singoli interventi in una complessiva idea di città del futuro verso la quale mobilitare i cittadini e che questi siano in grado di percepire nelle sue implicazioni e potenzialità. Problemi, questi, evidentemente tanto più rilevanti quanto più la responsabilità delle iniziative si distribuisce tra più livelli di governo: la *governance* dell'innovazione urbana, frutto di azioni statali, regionali e locali nel quadro delle politiche europee, diviene la sommatoria non sempre percepibile, coordinata e coerente di una molteplicità di azioni e interventi. È, d'altra parte, lo stesso ruolo delle città nell'elaborazione di queste strategie di sviluppo, se non anche nella loro gestione, a rendere ulteriormente non adeguatamente soddisfacente il quadro: politiche calate sul territorio, cui gli enti locali aderiscono spesso per intercettare finanziamenti che lì ricadranno ma che non necessariamente rispondono ad una specifica “idea” di città; competenze e conoscenze proprie del contesto urbano, e sue specificità, non adeguatamente sfruttate e valorizzate; mancato riconoscimento del ruolo centrale delle amministrazioni locali nello sviluppo di proprie strategie coerenti con gli obiettivi di fondo delle politiche europee ma autonome nella definizione di un proprio percorso e di proprie soluzioni *place-based*».

¹⁵⁷ G. GILLI, S. V. SCHIEPPATI, *La prospettiva sistemico-olistica*, in A. CARUSO DI SPACCAFORSO, S. CAPRIO (a cura di), *Polis Maker per la qualità del vivere e lo sviluppo urbano sostenibile. Contributi metodologici in ottica di interdisciplinarietà*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020, pp. 91-92. Sul punto, si veda anche G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 55. L'Autore in proposito richiama una pronuncia della Corte costituzionale, la sent. 16 luglio 2019, n. 179: «L'approccio integrato tra i diversi interessi/valori che gravitano intorno al territorio, in generale, e alla città, in particolare, è ben sintetizzato da una recente pronuncia della Corte Costituzionale, secondo la quale l'urbanistica “da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali”».

In secondo luogo, è interessante notare come la questione urbanistica venga affrontata in ambito sovranazionale soprattutto attraverso atti di *soft law*, basati dunque sulla collaborazione intergovernativa e sulla volontaria iniziativa delle istituzioni nazionali più che sulla impegnatività giuridica.

Tale modalità di regolazione, sebbene sconti il rischio di un'attuazione variabile in relazione alle diverse sensibilità al tema dei singoli ordinamenti interni, d'altra parte, poiché non impone norme "calate dall'alto", permette di garantire un'indispensabile flessibilità per potersi adattare alle singole territorialità e un più agevole recepimento anche dalle comunità locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁵⁸. Inoltre, è stato correttamente evidenziato che l'approccio di *soft law* nell'urbanistica riesca comunque ad acquisire progressivamente una propria effettività non tanto – o non solo – perché incorporato in politiche europee e nelle relative fonti (anche vincolanti, come può accadere per esempio in relazione alla tutela ambientale), ma soprattutto in quanto, nell'ottica sovranazionale, lo sviluppo delle città è intrinsecamente connesso con l'esercizio e la garanzia nel contesto urbano dei diritti fondamentali, la cui tutela rappresenta invece certamente un obbligo cogente per tutti gli Stati¹⁵⁹.

2.1.1 Modelli applicativi in Europa: cenni di diritto comparato

Tra le esperienze europee che maggiormente si sono distinte in tema di rigenerazione urbana, in questa sede si intende in particolare fare cenno agli ordinamenti di Olanda, Germania e Spagna.

Le politiche intraprese in questi Stati, infatti, possono essere prese come virtuosi modelli di riferimento, avendo posto in essere azioni volte a mettere in pratica gli indirizzi elaborati a livello sovranazionale, che spaziano dall'adozione di nuovi sistemi di *management* amministrativo delle città all'adattamento in funzione sostenibile del settore degli appalti pubblici, dall'implementazione delle tecnologie

¹⁵⁸ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 796.

¹⁵⁹ E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 257.

digitali alla creazione di reti urbane (nazionali, europee e internazionali) tra diversi centri¹⁶⁰.

Tuttavia, tali Paesi si distinguono soprattutto per le innovazioni riguardanti il coinvolgimento della cittadinanza, che delineano una continuità tra relazioni informali, ovverosia nascenti “dal basso”, ma parimenti in grado di indirizzare le scelte della collettività, e relazioni formali, laddove prevalgono procedimenti e regole stabiliti a monte dall’amministrazione. Tali relazioni possono essere suddivise – a fini meramente descrittivi – in distinti modelli, a seconda di come si atteggia l’iniziativa dei cittadini e della correlativa risposta data dall’autorità pubblica¹⁶¹.

Il primo modello è quello maggiormente informale, che nasce interamente in seno alla comunità, in virtù di pratiche spontanee poste in essere dai cittadini, che solo in un secondo momento si interfacciano con il soggetto pubblico al fine di realizzare concretamente i progetti elaborati. Tale modello, per vero, non è frequentemente applicato nella prassi, in quanto – com’è facilmente intuibile – incontra resistenze sia dell’amministrazione sia di quella parte di comunità che non ha partecipato all’elaborazione dei progetti¹⁶². Tuttavia, talvolta esso sortisce effetti positivi e si radica al punto tale da condizionare l’attività amministrativa in materia di governo del territorio, pur senza modificare gli strumenti giuridici utilizzati. In proposito, può prendersi in considerazione quanto avvenuto in Olanda¹⁶³, nella regione dell’Achterhoek.

¹⁶⁰ Sul punto, si veda S. GANZERLA, G. MANGIALARDI, *Esperienze europee di costruzione di Agende per la sostenibilità urbana*, in N. MARTINELLI, E. CROCI, M. MININNI (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 78 e ss.

¹⁶¹ C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *federalismi.it*, 27, 2021, p. 58 e pp. 66-68.

¹⁶² È quanto evidenziato dallo studio di alcune esperienze olandesi, su cui si veda S. MUSTERD, W. OSTENDORF, *Integrated urban renewal in the Netherlands: a critical appraisal*, in *Urban Research & Practice*, 1, 2008, p. 92: «The ‘community’ may have partly lost its territorial neighbourhood link. This implies that other options should also be kept open. The social mobility of individuals must be addressed, and some individuals who lack social mobility are indeed in need of support. Support can, partly, also be provided via urban policies, but not necessarily, and perhaps preferably not, along the lines of a belief in strong relations between neighbourhood segregation and social participation. An uncritical adoption of ideas which follow that path may in the end result in considerable disappointment over the ineffectiveness of the policies that were applied. In other words, the new European paradigm of area-based approaches for solving problems of social inequality needs reconsideration».

¹⁶³ Per un approfondimento sulle iniziative cittadine di rigenerazione urbana in Olanda, si veda M. MEIJER, H. ERNSTE, *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the*

L' 'Achterhoek' situata nella parte centro-orientale dei Paesi Bassi, è una regione rurale, con molti villaggi e alcune piccole città, caratterizzata negli ultimi anni da un calo demografico e da un' economia regionale – basata su piccole industrie manifatturiere e dall' attività agricola – con un rendimento inferiore alla media nazionale. È stato evidenziato che tali fattori – definiti come esogeni¹⁶⁴ – assieme ad altri, di natura endogena, come il risalente radicamento nella regione di associazioni cittadine e il forte senso di appartenenza degli abitanti alla comunità¹⁶⁵, hanno favorito l' emersione e lo sviluppo di iniziative civiche basate su forme di auto-organizzazione¹⁶⁶, che presentano la peculiarità di non incidere sui procedimenti formali vigenti né sulla regolazione della materia, ma agiscono a livello prettamente informale, modificando piuttosto l' atteggiamento delle autorità di governo rispetto alla comunità stessa¹⁶⁷.

Si tratta quindi di una modalità di governo del territorio ibrida, in grado di determinare un mutamento non normativo, bensì culturale e istituzionale, basato su un' interpretazione pragmatica delle regole di pianificazione, al fine di integrarle e renderle conformi ai progetti della cittadinanza attiva. Pertanto, l' iniziativa dei cittadini non si limita all' elaborazione di proposte da presentare alle autorità locali, ma si fonda su una profonda conoscenza delle procedure da seguire e delle norme da rispettare, anche al fine di evitare le lungaggini procedurali. In proposito, risulta fondamentale un dialogo preliminare sia tra gli abitanti, di modo che tutti risultino coinvolti e non vi siano reclami successivi, sia con i funzionari pubblici.

Netherlands, in *Journal of Planning Education and Research*, 2019. Con particolare riferimento alla città di Utrecht, si veda anche S. GANZERLA, G. MANGIALARDI, *Esperienze europee di costruzione di Agende per la sostenibilità urbana*, cit. pp. 81-82.

¹⁶⁴ P. HEALEY, *Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space*, in *European Planning Studies*, 14, 2006, pp. 299 ss.

¹⁶⁵ M. MEIJER, E. VAN DER KRABBen, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, in *European Planning Studies*, 4, 2018, pp. 747-748 e 756-757.

¹⁶⁶ B. BOONSTRA, *Planning strategies in the age of active citizenship. A post-structuralist agenda for self-organization in spatial development*, Utrecht, Utrecht University, 2015.

¹⁶⁷ Sul punto, M. MEIJER, E. VAN DER KRABBen, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., p. 746: «Institutional changes often are characterized by changes of formal institutions: laws and regulations are changed by higher-level authorities and lead to changes elsewhere in the planning landscape. In De Achterhoek a different process is going on. Regulations were not adjusted and there was no (formal) intervention of higher-level planning authorities. Most of the citizen initiatives still fit within the formal planning system and make use of the discretion offered by that system. The attitude of governments and communities towards informal, bottom-up, planning practices, however, did change».

Tale processo dialettico, volto al raggiungimento di un punto di convergenza, rimane sempre ad un livello informale, ma comporta relazioni parimenti efficaci e produttive¹⁶⁸, rendendo la regione di Achterhoek un prototipo di *governance* locale innovativo nel panorama olandese e europeo¹⁶⁹.

Il secondo modello differisce dal primo perché, pur assumendo ugualmente come base di partenza l'iniziativa dei cittadini, si avvale di strumenti formali, ovverosia di istituti e procedimenti amministrativi mediante i quali partecipare alle scelte sulla pianificazione urbanistica, quali referendum, la presentazione di osservazioni all'amministrazione e consultazioni pubbliche. Tale approccio è quello che si registra maggiormente in Germania, laddove la pianificazione urbana è retta da una

¹⁶⁸ Si riporta al riguardo un estratto delle ricerche condotte mediante interviste sul campo sia con le autorità locali che con i cittadini di Achterhoek da M. MEIJER, E. VAN DER KRABBEN, *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, cit., pp. 755-756 «In De Achterhoek, local policy-makers use the term participatory governance to point out the change of culture they experience, but also citizens were familiar with the concept.

Text box 1. Excerpt from focus group 1 (C: representative of community initiative, N: representative of NGO, M: representative of municipality).

- C1: What we do is a hybrid practice, it is in between citizen and government initiatives. In our village we had a vacant piece of land, it was ill-maintained and only occasionally used for events. Together with some others living in our village we made a plan and the municipal board provided us with a budget. Now we are implementing it.
- C2: Very straightforward ...
- C1: Indeed, straightforward. We made use of the energy, and the municipality enhanced that. That is what we call governmental participation. The department of public worked along with us and helped us figuring out ways to realize our plans. This really was an effective interaction.
- N1: This is cross-pollination. It worked out great. Everybody is satisfied, terrific!
- M1: At our municipality we co-developed several initiatives and supported people in realizing their projects. We are not going to take over their projects, but they can always fall back on us. We now work with fixed contact persons, usually someone from the department of spatial planning.
- C2: In De Achterhoek this is now a standard practice.

Though the introduction of participatory governance did not involve any formal change in planning regulation, the participatory governance concept nevertheless may have consequences for policy-makers that directly deal with citizen initiatives. Instead of implementing an internally developed policy, they now have to facilitate citizens in realizing their initiatives. This addresses different competences, but also other norms and values. However, participatory governance did not come with a different rule-set: procedures for building permits and other aspects of statutory planning remained unchanged. Institutional change in De Achterhoek is a dialectical process: it is both shaped by municipalities and groups of active citizens. Citizens demand a different, softer approach from municipal officers for implementing their initiatives. They use their informal networks to permeate municipal departments, but also at political level, to achieve their goals. At the same time, municipal officers have been appointed to promote citizen initiatives».

¹⁶⁹ *Ruimtevolk, Verslag Landelijke Conferentie Bevolkingsdaling 2015 – Ruimte voor Talent*. Documento presentato alla *Landelijke Conferentie Bevolkingsdaling*, Ulf, 2015.

regolamentazione piuttosto rigida, nell'ambito della quale però riesce comunque a trovare spazio anche il coinvolgimento della comunità¹⁷⁰.

In proposito, occorre richiamare la vicenda che ha avuto ad oggetto il parco di Tempelhof a Berlino¹⁷¹.

Il Tempelhofer Feld si trova tra i quartieri Neukölln e Schöneberg, nella zona sud-ovest di Berlino e costituisce il parco più grande della città: si estende per ben 386 ettari, ricomprendendo l'intera superficie precedentemente adibita ad aeroporto, il Zentralflughafen Berlin-Tempelhof.

A seguito della chiusura definitiva dell'aeroporto, avvenuta nel 2008, lo spazio giaceva in uno stato di abbandono, a fronte del quale i cittadini berlinesi cominciarono a mobilitarsi, dialogando anche con le istituzioni pubbliche, al fine di giungere ad una scelta condivisa sulla nuova destinazione dell'area. Il 5 marzo 2008 il Dipartimento per lo sviluppo urbano del Senato di Berlino presentò il progetto *Tempelhofer Freiheit* (letteralmente, "Libertà di Tempelhof"), con il quale venne istituito il *Forum THF Tempelhof*, composto sia da esperti e membri del Senato sia da cittadini, che aveva il compito di discutere sull'eventuale costruzione di immobili attorno all'area e sull'utilizzo degli edifici dell'ex aeroporto¹⁷².

Nel frattempo, però, lo spazio era stato temporaneamente destinato a parco per spontanea iniziativa degli abitanti e nel settembre 2011 venne avviata nel quartiere Schillerkiez un'iniziativa popolare, *100% Tempelhofer Feld*, per impedire le edificazioni e assicurare che lo spazio rimanesse completamente pubblico, tutelando l'unicità e la bellezza del suo paesaggio, la sua funzione ricreativa, il suo significato storico-culturale e come luogo di commemorazione delle vittime del nazionalsocialismo.

L'iniziativa informale *100% Tempelhofer Feld*, secondo il modello relazionale surriferito, decise di ricorrere a strumenti formali e, in particolare, all'istituto del referendum popolare, annunciando la relativa petizione nell'autunno del 2012. Il 31

¹⁷⁰ Sul punto, si veda R. GALDINI, *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

¹⁷¹ Cfr. A. VECCHIOTTI, *Berlino, Tempelhof: da aeroporto nazista a parco di comunità. Storie da Berlino: il caso Tempelhof e le battaglie dei cittadini per trasformarlo nella più vasta area verde della città*, in *Labsus*, 2019.

¹⁷² Per un approfondimento, si veda C. COPLEY, *Nazi Buildings, Cold War Traces and Governmentality in Post-Unification Berlin*, London, Bloomsbury Publishing, 2021, pp. 150 ss.

gennaio 2013 l'iniziativa aveva già raccolto più di 33.000 firme, di cui l'amministrazione del Senato ne confermò 28.147 come valide, superando così il *quorum* richiesto di 20.000 firme.

Il referendum si tenne il 25 maggio 2014 e, con un'affluenza del 46,1%, i berlinesi votarono a favore del progetto di legge proposto dai promotori del referendum¹⁷³.

A seguito dell'esito referendario, il 25 giugno 2014 è entrata in vigore la *ThF-Gesetz*, il cui scopo è quello di preservare in modo permanente le caratteristiche del Tempelhofer Feld, quale area verde urbana, luogo ricreativo e di valore storico, paesaggistico e culturale, indipendentemente da investimenti pubblici o privati, al fine di proteggerlo da interventi che potrebbero metterlo in pericolo o determinarne il cambiamento¹⁷⁴.

Il terzo modello di relazione tra cittadini e amministrazione in tema di rigenerazione urbana è quello nel quale l'iniziativa nasce come popolare, ma – a causa della complessità dei progetti da realizzare – è necessaria una vera e propria collaborazione istituzionalizzata tra cittadini e soggetto pubblico.

L'applicazione di tale modello può esser rivenuta in Spagna¹⁷⁵, con particolare riferimento al quartiere di Poble Nou, nel distretto di Sant Marí a Barcellona.

Barcellona ha un'estensione piuttosto ridotta a livello di superficie, ma con un'elevata densità di popolazione¹⁷⁶; ciò, insieme con l'assenza di ampi spazi non edificati, ha determinato un crescente interesse da parte delle autorità locali per la rigenerazione urbana, volta al riuso e alla trasformazione del tessuto urbano¹⁷⁷.

¹⁷³ Sui contenuti del referendum, si veda: [broschuere_tempelhofeld it.pdf](#).

¹⁷⁴ La legge è consultabile su: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ThFGBERahmen>.

¹⁷⁵ Per un confronto tra l'esperienza spagnola e quella olandese, si veda M. MEIJER, *Community-led and government-fed: Comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, in *The Journal of Rural and Community Development*, 14, 2019, pp. 1 ss. Per un approfondimento su ulteriori casi di rigenerazione urbana in Spagna, si vedano, *ex multis*, S. SEGURA, B. PEDREGAL, *Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study*, in *Sustainability*, 9, 2017; M. MEIJER, E. DIAZ-VARELA, M. CARDÍN-PEDROSA, *Planning practices in Galicia: How communities compensate the lack of statutory planning using bottom up planning initiatives*, in *Spanish Journal of Rural Development*, VI, 2015, pp. 65 ss.; M. MARTÍNEZ, *The Citizen Participation of urban Movements in Spatial Planning. A comparison between Vigo and Porto*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 2011, pp. 147 ss. Con particolare riferimento alle esperienze di Vitoria, Zaragoza e Valladolid, J. L. DE LAS RIVAS SANZ, M. FERNÁNDEZ-MAROTO, *Planning strategies for a resilient urban fringe in three medium-sized Spanish cities*, in *Planning Perspectives*, 34, 2019, pp. 725 ss.

¹⁷⁶ Circa 101 km² per più di 1,6 milioni di abitanti (2021).

¹⁷⁷ Peraltro, l'interesse dell'amministrazione comunale di Barcellona per tecniche innovative di rigenerazione urbana è testimoniato dal *Mestratge en funció directiva pública local*, ovvero sia il

Per quanto attiene in particolare a Poble Nou, grazie alla concentrazione di fabbriche manifatturiere, nella seconda metà del XIX secolo era uno dei centri industriali più importanti della Catalogna. A partire dagli anni Sessanta del '900, però, cominciò a perdere gran parte della sua funzionalità. Pertanto, nel 2001 l'amministrazione comunale presentò il progetto per il 22@District al fine di recuperare e rigenerare i 200 ettari di spazi oramai prevalentemente abbandonati, per destinarli ad attività innovative e creative, volte ad un rilancio economico dell'area.

Per vero, il progetto fu preceduto dall'approvazione, nel 2000, della variante al Piano Regolatore Metropolitano (PRM), che – diversamente dal PRM vigente - anziché assegnare una singola destinazione d'uso al terreno, sostituì la precedente classificazione 22a, che indicava una destinazione esclusivamente industriale, con la nuova 22@ (da cui deriva il nome del progetto), prevedendo una destinazione d'uso del suolo mista, in cui funzioni produttive (non inquinanti), residenziali, commerciali e attività per il tempo libero potessero coesistere¹⁷⁸.

La realizzazione del progetto fu possibile anzitutto grazie agli incentivi a favore dei privati finanziatori: per attrarre attività produttive avanzate (rientranti nella nuova classificazione 3@ della variante al PRM) venivano concessi indici di edificabilità più elevati qualora l'intervento riservasse una quota di spazi a tali attività. Tuttavia, la vera forza motrice della rigenerazione di Poble Nou è stata la collaborazione posta in essere mediante speciali accordi tra soggetti pubblici e privati su determinati interventi¹⁷⁹. In proposito, al fine di evitare la frammentazione del

Master del Comune di Barcellona per i propri dirigenti, nell'ambito del quale il 30 marzo 2019 è stata tenuta la lezione *La administraciòn compartida de los bienes comunes* da parte del Professor Gregorio Arena. Cfr. N. INWINKL, *Labsus a Barcellona spiega l'amministrazione condivisa dei beni comuni in Italia*, in *Labsus*, 2019.

¹⁷⁸ All'interno del piano venivano distinte essenzialmente tre tipologie di interventi: la prima riguardava la trasformazione di aree definite dal Comune di Barcellona, pari a circa il 40% del totale della superficie del distretto (il Piano demandava al Comune l'elaborazione di sei *Plans Espciales de Reforma Interior*, corrispondenti a sei zone di importanza strategica); il secondo tipo di interventi concerneva la trasformazione di aree non predeterminate, che potevano essere sviluppate attraverso iniziative private, secondo le regole stabilite nella stessa variante al piano; la terza tipologia atteneva alla trasformazione di immobili industriali esistenti per i quali non fosse prevista la demolizione. Per maggiori informazioni sulla storia e il progetto del 22@District, si può consultare la pagina: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/22barcelona/en/>.

¹⁷⁹ In proposito, si veda J. L. DE LAS RIVAS SANZ, *Urban regeneration and its role in city planning: perspective from Spain*, in *Planning perspectives*, 34, 2019, p. 69: «But the real driving force behind this strategy has been the capacity of the Barcelona Municipality to develop specific agreements with public institutions and relevant private companies regarding concrete projects for the area. This

progetto tra i diversi uffici comunali e per garantire una gestione più celere e flessibile del processo, soprattutto in funzione di raccordo tra privati e amministrazione, è stata istituita la società *22@Barcelona SA*, partecipata totalmente dal Comune di Barcellona.

Il raccordo istituzionalizzato pubblico-privato ha permesso la concentrazione nel distretto di cinque *clusters* funzionali a rendere il quartiere una *technopoli*¹⁸⁰, ovvero un centro attrattivo per imprese che operano nei settori di ICT/telecomunicazioni, energia, *medtech* e *biotech*, *media* e *design*.

Un ruolo centrale è stato svolto da centri di ricerca e dipartimenti universitari specializzati: da un lato, essi hanno supportato il processo di agglomerazione nel distretto, rendendo le imprese *high-tech* che ne fanno parte maggiormente attraenti per gli investitori e, dall'altro, sono stati inclusi nella rigenerazione stessa, attraverso la costruzione del nuovo *Campus Diagonal-Besòs*. Occorre peraltro sottolineare come il progetto – nonostante la preponderante finalità di innovazione – perseguisse anche obiettivi di natura sociale, nonché la tutela dell'identità e dell'unicità del quartiere, attraverso la conservazione e valorizzazione del patrimonio industriale esistente. In proposito, è stato adottato un *Plan Especial del Patrimonio Industrial*, che individua 114 elementi di interesse al fine di garantirne la tutela e conservazione, e un piano per la creazione di nuove strutture pubbliche come scuole e biblioteche.

Pertanto, la sinergia tra istituzioni, operatori economici e centri di ricerca/università è stata la chiave del successo del *22@District*, al punto da renderlo oggi un esempio innovativo di cambiamento urbano e socioeconomico¹⁸¹.

is a particular strength of the City's governance, the commitment to partnerships between the authority and other public or private bodies (aided by a mixture of public infrastructure investment, grants, and tax reductions or subsidies), and founded in an active public management. Many private firms and other bodies became committed supporters of the process. Indeed, the implementation of the plan continues with many new innovative projects. In particular there is the successful Audiovisual Campus, a single cluster of media and IT businesses closely associated with the university and research institutions. Also, sectors such as design, medical technology and energy have specific places in the *22@district* as a whole».

¹⁸⁰ Sull'emersione del concetto di *technopoli*: P. AYDALOT, *Trajectoires technologique et milieux innovateurs*, in *ibidem*, *Milieux Innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 1986.

¹⁸¹ A. BATTAGLIA, D. TREMBLAY, *22@ and the Innovation District in Barcelona and Montreal: A Process of Clustering Development between Urban Regeneration and Economic Competitiveness*, in *Urban Studies Research*, 2011, pp. 6-7: «The *22@* project embodies an urban and socio-economic change, moving from a former textile and logistic industrial area to an innovative neighbourhood in order to implement the process of urban planning and to revitalize the local economic system. [...]

In conclusione, nei diversi ordinamenti richiamati, pur continuando a sussistere rilevanti differenze nei tre modelli applicati, può comunque delinearsi una convergenza di fondo: l'acquisita consapevolezza del fatto che la *governance* urbana, necessaria alla luce delle nuove esigenze affermatesi e degli indirizzi elaborati a livello sovranazionale, «richiede l'intervento di tutti gli attori del contesto antropico di riferimento, secondo coordinate che rimandano all'idea di città come bene comune, del quale si prendono cura i soggetti pubblici e privati in un'ottica di coinvolgimento, partecipazione e sussidiarietà»¹⁸².

Tale tendenza di sviluppo, come si avrà modo di vedere, sembra esser stata accolta anche nel nostro ordinamento a livello comunale¹⁸³.

2.2 *I principi costituzionali rilevanti*

Prima di procedere all'analisi delle fonti interne di rango primario – statali e regionali – occorre brevemente soffermarsi sui principi costituzionali rilevanti in materia. Si tratta evidentemente di un'interpretazione evolutiva, non prospettandosi ancora in sede di dibattito dell'Assemblea Costituente il tema della rigenerazione urbana¹⁸⁴.

Al riguardo, si ritiene opportuno fare riferimento in primo luogo al disposto dell'art. 9 Cost.

22@ embeds this territorial platform: it represents a hub of networking players and interfacing areas based on the multi-scalar and transversal relations. The synergy between institutions, business communities, universities, and research centers should be the main factor of strategic governance [...] Poblenou went from being considered a depressed and fragmented area, with only about 2% of Barcelona's economic activity in the industrial area and 4% in the urban area, to a new economic centre. Today, 70% of the new firms operating within 22@ are considered strategic clusters (the 4 areas of excellence mentioned above plus the addition in September 2009 of a fifth clusters, Design) and are located in this neighbourhood. 45% of these new firms are a "new creation" with 42,000 new jobs».

¹⁸² E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., p. 249.

¹⁸³ Si veda *infra* il Capitolo II, parr. 3 e ss.

¹⁸⁴ Per un approfondimento sulle discussioni in sede di Assemblea Costituente: Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946; P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

L'art. 9 sancisce l'impegno della Repubblica, intesa quale Stato-comunità e pertanto comprensiva di ogni livello di governo, nella promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca tecnico-scientifica e nella tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

Di rilievo appare in primo luogo la collocazione della disposizione, inserita nei primi dodici articoli della Carta, ossia i Principi fondamentali. In questo modo, essa assume valore di indicazione cogente per il legislatore e di parametro di legittimità per la Corte costituzionale, non abrogabile neppure con procedimento di revisione costituzionale¹⁸⁵; inoltre, si pone quale norma immediatamente precettiva, in grado di fondare obblighi giuridici in capo sia ai privati che alle pubbliche amministrazioni¹⁸⁶.

La scelta di inserire la promozione e la tutela della cultura, della ricerca, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico tra i principi supremi rappresenta un dato rilevante circa la centralità che tali valori assumono nel nostro ordinamento. Sul punto, si è infatti pronunciata più volte la Corte costituzionale, che ha sottolineato come l'art. 9 affermi «la primarietà del valore estetico-culturale»¹⁸⁷ quale principio in grado di «influire profondamente sulle scelte di ordine

¹⁸⁵ Come sancito dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sent. 21 giugno 1988, n. 1146. Per una ricostruzione dei principi supremi quali limiti inderogabili al potere di revisione costituzionale, si veda A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018, pp. 1 ss.

¹⁸⁶ La genesi e l'inserimento dell'art. 9 tra i principi fondamentali della Costituzione si deve essenzialmente alla mirabile opera degli Onorevoli Concetto Marchesi e Aldo Moro, i quali si opposero alle ritrosie e resistenze manifestate da altri membri dell'Assemblea, come dimostrano le parole dell'Onorevole Edoardo Clerici nella seduta del 30 aprile 1947: «Mi pare che l'articolo sia superfluo, inutile ed alquanto ridicolo, tale da essere annoverato fra quelli che non danno prestigio alla Costituente ed a questa nostra fatica. È incompleto anzitutto, perché vi si trascurano tutte le cose artistiche che non sono immobili, come le statue, i quadri, i mobili, le oreficerie, i libri, cose che costituiscono una ingentissima massa artistica; sembra che la Repubblica tuteli soltanto i monumenti. È anche infelice nella dizione, perché non comprendo come vi possano essere dei monumenti che non siano né artistici né storici. È inutile, perché vivaddio la Costituzione afferma cose che possono essere controverse, ma che è necessario politicamente affermare come una novità, come una conquista; non cose che sono pacifiche. Altrimenti, se dovessimo mettere nella Costituzione tutto ciò che è evidente e pacifico, per quale ragione non dovremmo dire che la lingua che usiamo è la lingua italiana, e che usiamo le lettere latine e le cifre arabe? Io ritengo che sia inutile questa disposizione, perché vi sono delle leggi speciali assai specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio». Per un resoconto delle discussioni e delle attività svolte in sede di Assemblea Costituente, può consultarsi la pagina: <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.

¹⁸⁷ Corte cost., sent. 27 giugno 1986, n. 151.

economico-sociale», e che pertanto non può essere considerato come recessivo rispetto ad altri valori, quali l'attività economica, edilizia e la proprietà privata¹⁸⁸. Peraltro, la dottrina ha evidenziato la felice espressione approvata nella versione definitiva del testo dell'articolo, in grado di unire «l'eredità del passato (*“il patrimonio storico e artistico”*), pur in continua evoluzione (*“il paesaggio”*), in una con la creatività delle conquiste future (*“la cultura e la ricerca scientifica”*)», sposando la concezione per cui «è necessario preservare il passato per progettare saggiamente il futuro»¹⁸⁹.

Proprio in ragione del ruolo preponderante che il patrimonio storico-artistico e la tutela paesaggistica assumono nell'ambito degli interessi costituzionalmente protetti, la Consulta ha affermato che «il regime giuridico, fissato per le cose di interesse storico-artistico, trovando nell'articolo 9 della Costituzione il suo fondamento, si giustifica nella sua specificità in relazione all'esigenza di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese. L'esigenza di conservare, di garantire la fruizione da parte della collettività delle cose di interesse storico artistico, giustifica l'adozione di particolari misure di tutela da parte dell'amministrazione»¹⁹⁰. In effetti, è proprio con riguardo alle funzioni amministrative di tutela che si coglie il collegamento tra i beni giuridici di cui alla disposizione in esame e la rigenerazione urbana.

La competenza amministrativa inerente al patrimonio storico-artistico attiene essenzialmente alle funzioni di tutela e valorizzazione, a lungo intese come attività perfettamente sovrapponibili. Tuttavia, come notato dalla Corte costituzionale¹⁹¹, seppure è vero che “tutela” e “valorizzazione” sono «espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze», è altrettanto vero che esse «riportate nei loro contesti normativi, dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento

¹⁸⁸ Corte cost., sent. 29 novembre 2017, n. 246.

¹⁸⁹ L. NAZZICONE, *L'art. 9 della Costituzione*, in *La Magistratura. Commentario*, 2022.

¹⁹⁰ Corte cost., sent. 20 giugno 1995, n. 269.

¹⁹¹ Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 9.

dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa». Pertanto, può dirsi che mentre la tutela comporta un approccio statico da parte dell'amministrazione, volto a garantire che il bene venga conservato adeguatamente e, con esso, anche il suo valore storico e culturale, la valorizzazione attiene al profilo dinamico della tutela del bene stesso, finalizzato a favorirne il più ampio godimento da parte della collettività, anche in virtù del combinato disposto con l'art. 2 Cost.

Alla luce di tali considerazioni, può allora cogliersi nell'art. 9 Cost., declinato nel senso della tutela quale valorizzazione del patrimonio storico-artistico, un saldo appiglio costituzionale – seppure implicito – alla rigenerazione urbana, la quale, in virtù della dimensione sociale che la contraddistingue, non può prescindere dalla fruizione collettiva degli spazi che ne sono oggetto.

Inoltre, sempre avendo riguardo alla rigenerazione urbana, appare di particolare rilievo l'interpretazione adeguatrice che ha riguardato il concetto di “paesaggio”.

Non potendosi in questa sede dar conto in modo esaustivo della richiamata evoluzione interpretativa¹⁹², in sintesi può dirsi che si è passati da una concezione estremamente ridotta, circoscritta a oggetti e spazi specifici, dotati di particolare valore estetico, le cc.dd. bellezze naturali, ad una nozione molto più ampia¹⁹³, che

¹⁹² Per un approfondimento dell'evoluzione del concetto di paesaggio, si vedano, *ex multis*: P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2004, pp. 363 ss.; C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, Milano, Giuffrè, 2010; G. SEVERINI, “*Paesaggio*”: *storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 3, 2019; S. AMOROSINO, *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Riv. giur. urban.*, 4, 2020, pp. 824 ss.

¹⁹³ Tale evoluzione non si coglie solamente nell'ordinamento italiano, ma è propria anche di quello internazionale. Al riguardo, si consideri la Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 e sottoscritta dall'Italia il 10 ottobre 2000 a Firenze. Già nel Preambolo si afferma infatti che “*il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro; [...] il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea; [...] il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana*”. All'art. 1, il paesaggio è definito quale “*una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*” e, pertanto, l'ambito di applicazione della Convenzione è individuato dall'art. 2 in “*tutto il territorio delle Parti*”, ricomprendendovi “*gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, [...] i paesaggi terrestri, le acque interne e marine, [...] sia i*

considera il paesaggio «come risultante di forze umane e naturali che agiscono perennemente, come paesaggio integrale», sicché «il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura»¹⁹⁴.

Pertanto, sia la comunità che vive un determinato spazio sia l'ambiente nel suo complesso devono essere considerati come parti integranti del paesaggio e, conseguentemente, anch'essi costituiscono oggetto di tutela da parte dell'art. 9, comma 2, Cost. Del resto, un'esplicita conferma della relazione intercorrente tra la disposizione in oggetto e la tutela ambientale è giunta con la recente modifica del medesimo articolo: l'8 febbraio 2022 la Camera¹⁹⁵ ha approvato in via definitiva la riforma dell'art. 9 Cost., che è stato integrato con l'aggiunta della frase “*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*”. Peraltro, il medesimo limite della tutela dell'ambiente è previsto (assieme a quello della salute) anche in relazione all'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., affiancandosi alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, demandando alla legge ordinaria di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possano essere indirizzate e coordinate «*ai fini sociali e ambientali*».

paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati”.

¹⁹⁴ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA, VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 387-388.

¹⁹⁵ Atto Camera 3156-B, approvazione della proposta di legge S. 83-212-938-1203-1532-1627-1632-2160, d'iniziativa Senatore Perilli; Senatore Bonino; Senatori Nugnes ed altri; Senatore Gallone; Senatori De Petris e Nugnes; Senatore L'Abbate; Senatori Riccardi ed altri; Senatori Ferrazzi ed altri: “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*” (approvata, in seconda deliberazione, dal Senato con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, già approvata, in prima deliberazione, dal Senato, in un testo unificato, e dalla Camera).

Pur trattandosi di limiti già ricavabili in via ermeneutica a Costituzione invariata, la modifica riveste un significato importante, sancendo definitivamente l'autonomia rilevante del bene giuridico "ambiente"¹⁹⁶ anche a livello costituzionale, sia con riferimento alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico sia con riferimento all'attività economica privata.

A seguito dell'evoluzione richiamata, risulta come la rigenerazione urbana, intesa quale insieme di azioni in un dato territorio volto a perseguire finalità eterogenee, tra le quali la tutela ambientale e il miglioramento della qualità della vita degli abitanti, anche in relazione alla dimensione culturale¹⁹⁷, possa trovare fondamento nella citata norma costituzionale. In altri termini, poiché «il paesaggio costituisce una proiezione immateriale di oggetti territoriali posti in appartenenza tanto privata quanto pubblica, collocati sul territorio in posizione percepibile (il discorso deve quindi escludere beni posti in posizione chiusa e completamente esclusi da ogni possibilità di percezione da qualunque posizione)», allora esso ben può essere qualificato come «un bene comune, in quanto l'apporto di senso che assicura costituisce un bene essenziale (la nostra esistenza senza di esso sarebbe indubbiamente più povera di senso), a fruizione indivisa, generato da un assetto morfologico modificabile-vulnerabile e come tale necessitante di forme di tutela e gestione orientate alla preservazione e implementazione qualitativa di tale assetto»¹⁹⁸. Ed è proprio nell'attività di cura dei beni comuni che, come si avrà modo di approfondire nel seguito della trattazione, la rigenerazione urbana raggiunge la sua massima espressione ed efficacia¹⁹⁹.

Un'altra disposizione costituzionale che occorre prendere in considerazione con riferimento al tema della rigenerazione urbana è quella di cui all'art. 117, comma

¹⁹⁶ L. NAZZICONE, *L'art. 9 della Costituzione*, cit. L'Autrice evidenzia che: «Ora l'ambiente è tutelato in sé, nella sua complessità di vita e in modo oggettivo, prima ancora che come utilità per le persone titolari di un diritto soggettivo. Se il bene è l'*utilitas* giuridicamente ricondotta ad una cosa, l'ambiente diviene sì oggetto di diritti ed interessi: ma, prima ancora, richiede l'adempimento di doveri, gravanti sugli enti pubblici deputati alla sua salvaguardia, nonché su ciascun cittadino chiamato tenerne conto nell'ambito di qualsiasi scelta di condotta».

¹⁹⁷ Cfr. F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto all'ambiente*, cit. e C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021.

¹⁹⁸ E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in apparenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giust. amm.*, 5, 2016, pp. 17-18.

¹⁹⁹ Sul punto, si veda più diffusamente il Capitolo II, parr. 3 ss.

3, Cost., così come modificato a seguito della riforma del Titolo V ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nella parte relativa al governo del territorio.

Infatti, come noto, con la riforma in oggetto si è passati dalla generale potestà legislativa statale a quella residuale e generale delle regioni: per tutto quanto non espressamente indicato nell'art. 117 Cost., commi 2 e 3, che rispettivamente prevedono le materie di legislazione esclusiva dello Stato e quelle di legislazione concorrente, la potestà legislativa spetta esclusivamente alle regioni (art. 117, comma 4, Cost.).

Il “*governo del territorio*” è indicato nell'art. 117, comma 3, Cost. come materia a legislazione concorrente, sulla quale possono quindi intervenire tanto lo Stato quanto le singole regioni, ciascuna per il suo ambito territoriale di riferimento. In particolare, mentre allo Stato spetta la normativa di principio, alle regioni è demandata la disciplina di dettaglio.

La disposizione di cui all'art. 117, comma 3, Cost. rileva in questa sede poiché costituisce il fondamento costituzionale delle leggi regionali della quarta generazione dell'urbanistica, ovvero sia quella della rigenerazione urbana, cui si è già fatto cenno²⁰⁰. Sul punto, occorre considerare che l'innovativa modalità di intervento in materia da parte delle regioni rappresenta l'esito di un processo interpretativo portato avanti dalla Consulta, volto alla progressiva rottura del rapporto identitario tra urbanistica e governo del territorio, che ha preso avvio proprio a partire dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost.

Infatti, la disciplina deputata alla conformazione, trasformazione e regolazione del territorio è sempre stata, tradizionalmente, l'urbanistica, che però non è menzionata dal testo della Costituzione. All'indomani della riforma del Titolo V, dunque, il primo problema che si è posto è stato proprio quello di delineare i rapporti tra la materia del governo del territorio e l'urbanistica. Secondo una prima tesi, si sarebbe trattato di due materie differenti, laddove l'urbanistica, limitandosi alla sola disciplina dei centri abitati, sarebbe stata di spettanza esclusiva delle regioni²⁰¹; viceversa, l'interpretazione accolta dalla Corte costituzionale ha concepito il

²⁰⁰ Cfr. Capitolo I, par. 1.4.

²⁰¹ V. CERULLI IRELLI, *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, A. BARONE (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana Diritto Urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 504 ss.

governo del territorio come materia trasversale, che ricomprende l'urbanistica²⁰², ma che al contempo non si identifica né con essa né con l'edilizia. In altri termini, si tratta di una disciplina molto più ampia, che «comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»²⁰³.

Pertanto, grazie alla concezione del governo del territorio quale evoluzione e ampliamento dell'urbanistica le regioni hanno potuto introdurre discipline variegata e innovative in materia di rigenerazione urbana, soprattutto con riferimento ad aspetti quali la partecipazione degli interessati, la semplificazione amministrativa, il consumo del suolo²⁰⁴.

D'altra parte, tale assetto di competenze non comporta una totale abdicazione della materia da parte dello Stato. Infatti, a quest'ultimo anzitutto spetta la determinazione dei principi generali e, in secondo luogo, risulta legittimato ad intervenire in base alla c.d. chiamata o attrazione in sussidiarietà. Proprio perché il governo del territorio è intrinsecamente caratterizzato da trasversalità, esso è evidentemente suscettibile di intrecciarsi con altri ambiti, tra i quali la tutela del paesaggio – e ora anche dell'ambiente – di cui all'art. 9, che, rappresentando un

²⁰² Corte cost., sent. 1° ottobre 2003, n. 303: «È innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto».

²⁰³ Corte cost., sent. 7 ottobre 2003, n. 307.

²⁰⁴ P. MANTINI, *Principi e politiche del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 4, 2015, p. 9. L'Autore tuttavia sottolinea anche le criticità derivanti dalla difficile delimitazione della materia: «Dal 2001, l'esperienza ha dimostrato che l'esatta definizione di questa nozione ha determinato numerosi conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale e ha frenato la possibilità di politiche nazionali in materia. [...] L'Italia è attraversata da legislazioni e regole diverse, complesse, che complicano la vita e frenano gli investimenti. Il "governo del territorio" si aggiunge al già complesso sistema di *multi-level governance*, ritardando le decisioni, generando conflitti, che giurisprudenza e dottrina cercano con gran fatica di interpretare e risolvere», *ibidem*, p. 19. Sul punto, si veda anche D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 811 ss.

valore primario e assoluto, costituiscono un limite alle prerogative regionali di legislazione concorrente. Al fine di assicurarne una tutela adeguata e unitaria, la Corte costituzionale ha quindi elaborato il meccanismo della “attrazione in sussidiarietà”, che mitiga la rigidità del riparto di competenze definito dall’art. 117 Cost.: laddove lo Stato, per il soddisfacimento di interessi unitari, preveda di allocare presso di sé funzioni amministrative che, ex art. 117, dovrebbero spettare alle regioni, attrarrà a sé anche la relativa potestà legislativa. «Tuttavia, affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario – stante la rilevanza dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell’interesse unitario sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse»²⁰⁵.

Infine, di fondamentale rilievo in relazione alla rigenerazione urbana appare l’art. 118 Cost., commi 1 e 4, quale norma che, a seguito della riforma del Titolo V, sancisce il principio di sussidiarietà, rispettivamente declinato in senso verticale e orizzontale²⁰⁶.

²⁰⁵ Corte cost., sent. 17 novembre 2015, n. 261; nello stesso, *ex multis*: Corte cost., sentt. 8 maggio 2012, n. 179; 27 giugno 2012, n. 163; 8 giugno 2011, n. 232; 9 ottobre 2007, n. 374; 6 febbraio 2007, n. 88; 1° ottobre 2003, n. 303.

²⁰⁶ Le due dimensioni della sussidiarietà sono profondamente connesse: «Sussidiarietà orizzontale e verticale si intrecciano e si sostengono a vicenda: l’autonomia delle formazioni sociali e dei livelli istituzionali interagiscono reciprocamente. [...] Il trasferimento di funzioni e di servizi alle collettività territoriali forza della sussidiarietà verticale costringe gli enti territoriali a coinvolgere singole formazioni sociali nel pensare e realizzare nuove forme di risposte locali ai bisogni del territorio e, conseguentemente, a creare strutture organizzative a geometria variabile con compiti assegnati ad enti pubblici o a questi ultimi in collaborazione con formazioni sociali oppure integralmente attribuiti a formazioni sociali», F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014, p. 49.

Il principio di sussidiarietà, per vero, era già stato introdotto nel nostro ordinamento nell'ultimo decennio del XX secolo²⁰⁷ attraverso le cc.dd. riforme Bassanini²⁰⁸, le prime leggi volte a dare piena attuazione – a Costituzione invariata – al decentramento amministrativo previsto anche nel testo originario del Titolo V. In particolare, nella formulazione antecedente alla legge cost. n. 3/2001, le funzioni amministrative spettavano alle regioni per le – limitate – materie nelle quali esse avevano competenza legislativa (in base all'originario disposto dell'art. 117 Cost.) e solo quelle di rilevanza prettamente locale potevano essere attribuite con legge – come una sorta di concessione – ad altri enti locali²⁰⁹.

È però solo con la riforma del 2001 che la sussidiarietà riceve una definitiva consacrazione, esplicitando un principio cardine del pluralismo istituzionale e sociale che informa tutta la nostra Costituzione; si tratta infatti di «un principio ad alta valenza relazionale, perché esprime potenziali regole che concernono la convivenza ordinata di una pluralità di soggetti tra loro distinti. Sussidiarietà deriva dal termine latino *subsidium*, che vuol dire aiutare, essere di rinforzo rispetto ad

²⁰⁷ Prima di allora, la sussidiarietà rimaneva relegata essenzialmente ad ambiti filosofici, politici e religiosi: I. MASSA PINTO, *Sussidiarietà (il principio di): origini nel diritto della Chiesa cattolica*, in *www.dircost.unito.it*: «L'auspicio espresso a più riprese dalla Chiesa cattolica, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, affinché lo Stato moderno – edificato sui fondamenti teorici del costituzionalismo rivoluzionario – si limitasse a svolgere una funzione meramente suppletiva, culminò nel 1931 con la proclamazione del *principio di sussidiarietà* nell'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI, che ne coniò anche la formula lessicale. Tale proclamazione si spiega, in estrema sintesi, con il tentativo operato dalla Chiesa stessa di opporsi alla condanna liberale dei c.d. «corpi intermedi» tra l'individuo e lo Stato». Sul punto, si veda anche ID., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, pp. 307 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 1-2, 2000, pp. 95 ss.

²⁰⁸ Ci si riferisce in particolare alle leggi: 15 marzo 1997, n. 59; 15 maggio 1997, n. 127; 8 marzo 1999, n. 50. Sul punto si vedano, *ex multis*: G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge numero 59 del 1997*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, pp. 9 ss.; A. FOSSATI, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, pp. 49 ss. Per vero, il principio è stato dapprima elaborato a livello sovranazionale: «È infatti il Trattato di Maastricht, all'inizio degli anni Novanta, ad introdurre il principio di sussidiarietà con l'art. 3 B (divenuto poi art. 5 del Trattato CE), essenzialmente quale criterio per garantire gli stati membri da intrusioni della Comunità europea in settori di propria competenza; o comunque per regolare i rapporti tra Comunità europea e autorità nazionali», C. MAGNANI, *Sussidiarietà e Costituzione: pluralismo e diritti*, in ID. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 121-122.

²⁰⁹ Così l'art. 118 Cost. ante-riforma del Titolo V: «Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali. Lo stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

altri. La definizione, dunque, contiene sempre il riferimento a una relazione solidale»²¹⁰.

Peraltro, sulla portata effettiva del principio, una volta che sia stato enunciato in Costituzione, incide il dibattito sulla sua natura: se debba essere inteso quale criterio procedurale oppure se abbia valore sostanziale²¹¹.

Se si sostiene la tesi della valenza procedurale²¹², allora il principio non è in grado di determinare compiutamente e una volta per tutte chi sia il soggetto (pubblico, *ex art. 118, comma 1*, o anche privato, in base al comma 4) competente per una determinata attività, risolvendosi nell'individuazione delle regole procedurali amministrative e normative da seguire per attribuire la competenza stessa. Viceversa, se – come appare preferibile – si aderisce all'impostazione della natura sostanziale del principio²¹³, questo avrebbe un contenuto normativo proprio, esprimendo la preferenza per l'attribuzione di competenze a determinati soggetti, che devono essere individuati di volta in volta per poter applicare correttamente il principio stesso.

Per quanto attiene in particolare alla sussidiarietà verticale, la formulazione attuale dell'art. 118, comma 1, Cost., abrogando il precedente sistema del parallelismo tra funzioni amministrative e legislative, qualifica il comune quale ente a competenza amministrativa generale²¹⁴.

Il presupposto della norma è che il livello di governo più prossimo agli interessi della comunità sia fisiologicamente quello che meglio li può soddisfare. Tuttavia, la Costituzione – conscia delle difficoltà che gli enti territoriali minori potrebbero riscontrare nell'adempimento delle funzioni amministrative attribuite – affianca alla sussidiarietà altri due principi in funzione di correttivo: il principio di

²¹⁰ F. GIGLIONI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online*, 2018.

²¹¹ Per una ricostruzione del dibattito dottrinale al riguardo, si veda A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1103 ss.

²¹² In questo senso, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 5 ss.

²¹³ P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in A. A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 194 ss.

²¹⁴ Ciò non toglie però che, in virtù del principio di legalità, le funzioni amministrative comunali debbano comunque essere attribuite dalla legge.

adeguatezza e quello di differenziazione. Il primo è volto a valutare se l'ente in questione sia effettivamente in grado di esercitare correttamente la funzione, in base alla disponibilità concreta di risorse umane, organizzative e finanziarie; il secondo principio, invece, impone di tenere in considerazione le diversità che sussistono tra i diversi territori e, conseguentemente, tra i bisogni che essi esprimono. Inoltre, accanto a questi due principi, parimenti può derogare al riparto di competenze amministrative sancito dall'art. 118, comma 1, Cost. anche il già richiamato meccanismo della chiamata in sussidiarietà, elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. 1° ottobre 2003, n. 303.

Il principio di sussidiarietà verticale, però, non si limita a costituire un criterio di riparto di competenze, con un *favor* verso il decentramento comunale, ma costituisce un passaggio importante nella configurazione di una nuova relazione tra amministrazione e amministrati, sancendo il passaggio da un rapporto prettamente autoritativo a uno paritario. Ed è proprio sotto il profilo della valorizzazione del cittadino, quale destinatario delle iniziative della p.a. sul territorio, che l'art. 118, comma 1, Cost. intreccia il tema della rigenerazione urbana.

In altri termini, come è stato correttamente evidenziato, la sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, Cost. costituisce «la vera chiave di volta della trasformazione istituzionale. [...] Il di più che la sussidiarietà esprime è intrinseco alla finalità che l'attuazione del principio si propone». Pertanto, sarebbe «una lettura distorta del primo comma dell'art. 118 Cost. quella secondo cui la sussidiarietà verticale è finalizzata all'enfaticizzazione del livello comunale come livello privilegiato di amministrazione. La sussidiarietà verticale è finalizzata al cittadino e il Comune è presumibilmente (fino a prova contraria) il livello più adeguato di risposta ai suoi bisogni»²¹⁵.

Tuttavia, in relazione alla rigenerazione urbana, il dato più rilevante è rappresentato dal principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.).

Il principio in questione costituisce «il fondamento per nuovi “diritti civici” sui quali costruire una cittadinanza attiva»²¹⁶, valorizzando «l'autonomia, la libertà e

²¹⁵ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, cit., p. 1115.

²¹⁶ Cons. St., Ad. Plen., sent. 9 dicembre 2021, n. 22.

la responsabilità dei privati cittadini, sia come singoli sia come associati, in ambiti di interventi che incidono sulle realtà sociali a loro più vicine, benché in settori che, in passato, venivano considerati nella competenza esclusiva degli apparati amministrativi»²¹⁷.

Peraltro, l'art. 118, comma 4, Cost. è riconducibile a ulteriori principi di rango costituzionale, con i quali interagisce continuamente, in un rapporto di vicendevoles consolidamento²¹⁸.

In proposito, viene anzitutto in rilievo l'art. 1, comma 2, Cost., che – nel sancire la sovranità popolare – costituisce il fondamento di qualsiasi modello di partecipazione della società civile all'ordinamento democratico, purché esso sia conforme ai modi e limiti stabiliti dalla stessa Costituzione. Così, se in passato la modalità preferibile – e unica – era quella propria della democrazia rappresentativa, esercitata mediante il diritto all'elettorato (attivo e passivo), oggi, grazie all'evoluzione del rapporto tra istituzioni e cittadini, ad essa si affiancano modelli ulteriori e alternativi, propri della c.d. democrazia diffusa, basati sull'impegno della collettività nel perseguimento di interessi generali. Tali modelli si rinvengono anche – e soprattutto – in ambito di rigenerazione urbana.

Ancora, dal momento che l'art. 118, comma 4, fa riferimento ai cittadini sia come singoli che in forma associata, si richiama l'art. 2 Cost., in base al quale “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”. Sul punto, però, si evidenzia che l'intervento *ex art.* 118, comma 4, Cost. è autonomo e libero, non costituendo adempimento di alcun dovere giuridico. La differenza è spiegata con il diverso contesto storico nel quale le due disposizioni sono state elaborate, non potendosi concepire nel 1948 dei soggetti privati impegnati liberamente nel perseguimento dell'interesse generale.

²¹⁷ Corte dei Conti, Sez. Aut., delib. 29 gennaio, 2020, n. 2.

²¹⁸ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1, 2017, p. 42: la disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 118 «è infatti a sua volta inserita in una fitta rete di rimandi e collegamenti con altri articoli e principi costituzionali che per così dire ne nutrono e ne arricchiscono ulteriormente le già notevoli potenzialità innovative nel rapporto fra cittadini e amministrazioni».

D'altra parte, però, l'art. 2 si collega a sua volta all'art. 4, comma 2, Cost., il quale sancisce: *“Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*. Pertanto, la disposizione afferma – sul piano etico prima ancora che giuridico – che «ognuno di noi è quello che è grazie a tutto ciò che ha ricevuto dalla famiglia, dalla scuola e dal contesto sociale, culturale e istituzionale in cui, come dice l'art. 2 della Costituzione, *“si è svolta la sua personalità”*. Ognuno di noi, pertanto, ha il dovere, come dicono gli americani, di *give back*, cioè di “restituire” alla società una parte almeno di quanto ha ricevuto svolgendo appunto *“un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*»²¹⁹. In effetti, la cura dei tessuti urbani sembra potersi far rientrare a pieno titolo in tali tipologie di attività.

In terzo luogo, occorre considerare il rapporto con l'art. 114, comma 1, Cost. che – sempre a seguito della riforma del Titolo V – sancisce l'equiparazione tra i diversi enti territoriali, i quali insieme concorrono a formare la Repubblica, in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, Cost. sul principio di uguaglianza sostanziale²²⁰. Pertanto, rileggendo l'art. 118, comma 4, in base al combinato disposto degli artt. 114, comma 1, e 3, comma 2, ne deriva che è la Repubblica nel suo complesso a dover garantire l'autonoma iniziativa dei cittadini, collaborando con loro per rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena parità tra consociati. Anche sotto questo profilo rilevano gli interventi di rigenerazione, soprattutto per quanto riguarda la preminenza dell'obiettivo sociale e di miglioramento della qualità di vita di tutti.

²¹⁹ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, Touring Club Italiano, 2020, p. 78.

²²⁰ Per vero, G. PALMA, *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, cit., pp. 11-12, ritiene che il fondamento della sussidiarietà orizzontale sia da rinvenirsi direttamente nell'art. 114 Cost., più che nell'art. 118, comma 4: «La differente dizione del primo comma dell'art. 114 di nuovo conio, che ha sostituito la vecchia dizione di ripartire con la dizione che la Repubblica è “costituita” scioglie definitivamente i restanti dubbi sulla essenza politica dell'autonomia locale, dappoiché inequivocabilmente si desume come quest'ultima autonomia ha la stessa essenza (o natura) dell'autonomia dello Stato, delle Regioni, ecc. [...] Si è così pervenuti [...] a dimostrare che la collaborazione della società civile nell'ambito della vita comunale secondo il principio di sussidiarietà non poggia sulla previsione del 4° co. del nuovo art. 118, come generalmente si ritiene, bensì nella logica strutturale di funzionamento dell'ente Comune».

Come si è avuto modo di vedere con riferimento alle leggi regionali di quarta generazione, il coinvolgimento della comunità di riferimento è indispensabile per garantire la riuscita di efficaci politiche di cura del territorio e, proprio grazie alla sussidiarietà orizzontale, tale partecipazione riesce ad assumere forme inedite e particolarmente virtuose. In effetti, la collaborazione tra amministrazione e privati, fondata sull'art. 118, comma 4, Cost., è stata attuata proprio con riferimento a interventi di rigenerazione urbana. Tematica, questa, che rileva anche con riferimento alle altre disposizioni che dialogano con l'art. 118 Cost.

In particolare, l'applicazione concreta del principio in termini di rigenerazione si è avuta sia con nuove leggi regionali sul governo del territorio (che hanno implementato il carattere partecipativo delle precedenti)²²¹, sia soprattutto con gli innovativi regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa, che disciplinano la stipula di appositi patti di collaborazione per la gestione e la cura condivisa di beni comuni²²².

Infine, sul punto occorre richiamare la sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 131, che da ultimo ha dato nuova vitalità al principio di sussidiarietà orizzontale²²³.

Il caso prende avvio da una norma della legge regionale Umbria 11 aprile 2019, n. 2, impugnata dallo Stato in quanto ritenuta lesiva della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. in materia di ordinamento civile. In particolare, l'art. 5 della legge prevede che la regione possa coinvolgere nelle attività di co-programmazione e co-progettazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) anche le cooperative di comunità, enti

²²¹ Si vedano le nuove leggi regionali: Emilia-Romagna, 22 ottobre 2018, n. 15; Lazio 2019, n. 10; Toscana, 24 luglio 2020, n. 71. Per l'analisi di dette disposizioni si rimanda al successivo par. 2.4 del Capitolo I.

²²² G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 46. L'Autore sostiene infatti che l'amministrazione condivisa, quale modello organizzativo che consente un'«alleanza» nell'interesse generale fra cittadini e amministrazioni, «sembra essere il modello più coerente con il principio di sussidiarietà e maggiormente capace di valorizzare tutte le potenzialità, sia sul piano dell'attività, sia su quello dell'organizzazione». Sugli strumenti giuridici di amministrazione condivisa si veda più approfonditamente il Capitolo II, parr. 3 e ss.

²²³ Per una rassegna sulle precedenti pronunce giurisprudenziali più rilevanti in tema, si vedano: D. BOLOGNINO, R. CAMELI, F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus*, 2009; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo. Problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2011.

che la stessa legge umbra qualifica come “*le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile ed iscritte all’Albo delle cooperative di cui all’articolo 2512 del codice civile e all’articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l’attuazione del codice civile, le quali, anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l’interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all’acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale*” (art. 2, l.r. Umbria n. 2/2019). Secondo lo Stato, poiché le cooperative di comunità non sono menzionate dal Codice del Terzo settore (CTS), la regione avrebbe illegittimamente ampliato la sfera dei soggetti con i quali le pubbliche amministrazioni possono intraprendere le forme di collaborazione di cui all’art. 55 CTS²²⁴.

La Corte costituzionale in tale sentenza non solo ritiene infondata la questione di legittimità, dal momento che la norma ben può essere interpretata nel senso che le cooperative di comunità di cui alla legge regionale devono presentare i requisiti richiesti dal CTS per esser qualificati come enti del Terzo settore, ma coglie l’occasione per una più ampia riflessione sul significato dell’art. 55 CTS e del rapporto pubblico-privato che su di esso si fonda²²⁵.

In particolare, la Corte costituzionale sposa un orientamento radicalmente diverso da quello espresso dal Consiglio di Stato con il parere n. 2052/2018²²⁶, che in

²²⁴ Sul punto, di veda *amplius* il par. 2.3 del Capitolo II.

²²⁵ Per un approfondimento, si vedano: S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Trento, Euricse, 2020; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Quaderni di Terzjus*, 1, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020. L’orientamento della Corte costituzionale sulla portata dell’art. 118, comma 4, Cost. nel rapporto tra amministrazione e Terzo settore è stato confermato successivamente anche in relazione alla legislazione regionale (l.r. Sardegna n. 48/2018), con sent. 31 marzo 2021, n. 52. Sul punto, si veda: L. GORI, *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, u.c. Cost.*, in *Giur. cost.*, 2, 2021.

²²⁶ Così il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, 20 agosto 2018, n. 2052: «Si devono ritenere estranee al codice unicamente le procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti, nel significato e con i limiti segnalati e di cui *infra*. Salve, dunque, le esposte eccezioni, le procedure previste dal Codice del terzo settore (e, in generale, dalla normativa ancora in vigore *in subiecta materia*) configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal

definitiva relegava l'istituto a una dimensione del tutto eccezionale rispetto alla regola, rappresentata dal rapporto sinallagmatico contrattuale, soggetto alle procedure del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016)²²⁷.

Diversamente, la Corte, rinvenendo il fondamento dell'art. 55 CTS nell'art. 118, comma 4, Cost., qualifica la co-progettazione e la co-programmazione non come deroghe eccezionali, ma quale modo alternativo di stabilire rapporti con l'amministrazione, «un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà»²²⁸. Chiaramente, al fine di non eludere le procedure ad evidenza pubblica, la Consulta ha cura di specificare che tale modello è riservato esclusivamente a quei privati che tendono a creare con l'amministrazione un rapporto fondato «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»²²⁹.

In questo modo non si riforma solo il rapporto tra p.a. e cittadini in relazione al Terzo settore, ma – in definitiva – la stessa amministrazione e il suo modo di perseguire l'interesse pubblico: «Dopo questa sentenza, se ancora vi fossero dubbi, viene smentito definitivamente che le pubbliche amministrazioni siano strette nella

Codice del terzo settore. [...] In considerazione della primazia del diritto euro-unitario, peraltro, la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni. [...] Più in generale, è ragionevole ritenere che le Amministrazioni debbano volta per volta motivare la scelta di ricorrere agli stilemi procedurali delineati dal Codice del terzo settore, in luogo dell'indizione di una ordinaria gara d'appalto. L'attivazione di una delle forme enucleate dal Codice del terzo settore, infatti, priva *de facto* le imprese *profit* della possibilità di affidamento del servizio e, in termini più generali, determina una sostanziale segregazione del mercato: in ossequio ai principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, pertanto, l'Amministrazione dovrà puntualmente indicare e documentare la ricorrenza, nella concreta vicenda, degli specifici profili che sostengono, motivano e giustificano il ricorso a procedure che tagliano fuori *ex ante* gli operatori economici tesi a perseguire un profitto. L'Amministrazione dovrà, in particolare, evidenziare la maggiore idoneità di tali procedure a soddisfare i bisogni *lato sensu* "sociali" ricorrenti nella fattispecie, alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità ed efficacia ed in comparazione con gli esiti che verosimilmente produrrebbe l'alternativa del ricorso al mercato».

²²⁷ Per una critica alle stretture prospettate dal parere del Consiglio di Stato, si veda G. MACDONALD, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sui rapporti tra amministrazioni pubbliche e terzo settore. Il parere sugli istituti previsti dagli artt. 55 e ss. del Codice del Terzo settore*, in *Labsus*, 2018.

²²⁸ Così la Corte cost., sent. n. 131/2020, par. 2.1.

²²⁹ Corte cost., sent. n. 131/2020, par. 2.1.

tenaglia tra poteri unilaterali e contratti: esistono delle relazioni di natura collaborativa che rispondono a logiche diverse tanto da quelle autoritative quanto da quelle di concorrenza e che necessitano di uno spazio giuridico ulteriore che ha regole apposite»²³⁰.

Alla luce di questa pronuncia, quindi, appare definitivamente e espressamente riconosciuto, anche a livello costituzionale, il modello «di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»²³¹. Ed è proprio sull'amministrazione condivisa che si fondano gli innovativi interventi di rigenerazione urbana a livello comunale, che si avrà modo di approfondire in seguito²³².

2.3 *Le fonti statali: la rigenerazione urbana attraverso la disciplina dell'attività edilizia*

Le fonti normative statali che si occupano della rigenerazione urbana sono poche e piuttosto frammentarie. Del resto, come si è avuto modo di vedere, la quarta generazione dell'urbanistica, ovvero quella della rigenerazione urbana, è appannaggio della legislazione regionale, mentre a livello statale non esiste allo stato attuale una normativa organica in grado di fornire un quadro disciplinare uniforme e omogeneo ad un fenomeno così complesso.

²³⁰ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana. La Sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ha riconosciuto piena dignità alla progettazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Labsus*, 2020.

²³¹ Corte cost., sent. 131/2020, par. 2.1. Peraltro, il contenuto della pronuncia è stato confermato dalla Consulta con la successiva sent. 31 marzo 2021, n. 52, che ha accolto la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della l. r. Sardegna, 28 dicembre 2018, n. 48, mentre ha ritenuto infondate quelle relative all'art. 4, comma 26 e all'art. 9. Sul punto, V. CIACCIO, *Il valore di sostegno attivo alla sussidiarietà orizzontale*, in *Labsus*, 2021. In particolare, nella pronuncia (par. 6.4) la Corte afferma che: «Il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile».

²³² Si veda il Capitolo II, parr. 3 ss.

In particolare, il Legislatore statale, a seguito delle nuove esigenze sociali, economiche e ambientali emerse nel tessuto urbano già nel corso della fase dell'urbanistica per programmi, si è occupato della rigenerazione urbana soprattutto con riferimento a due tematiche: il contenimento del consumo di suolo e la riqualificazione delle periferie o delle aree urbane degradate. Tuttavia, con riferimento ad entrambe le questioni – pur certamente rientranti tra le diverse finalità della rigenerazione urbana²³³ – l'approccio adottato dalle varie discipline statali ha avuto quasi esclusivamente ad oggetto interventi edilizi²³⁴.

Per esempio, con specifico riguardo alla tutela del suolo, quale bene comune da preservare anche per le generazioni future²³⁵, il Legislatore è intervenuto sin dal 2006 introducendo con il Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) la VAS, ovverosia la valutazione ambientale strategica²³⁶. Quest'ultima è “preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente” derivanti dall'attuazione di determinati piani e programmi²³⁷ siano presi in considerazione

²³³ G. F. CARTEL, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, cit., p. 603.

²³⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 109-111: «Avanti al rallentamento della crescita urbana e alle trasformazioni economiche e sociali collegate [...]. Al legislatore si chiedeva così di ripartire raccogliendo l'eredità positiva di alcune delle esperienze della passata generazione urbanistica, depurandole però da quelle incrostazioni che, sovente, ne avevano decretato l'insuccesso: procedure troppo complesse, scarsa competenza tecnica delle amministrazioni, mancanza di un effettivo coinvolgimento dei destinatari dell'intervento. A queste domande si aggiungevano delle nuove: maggiore attenzione all'ambiente, riduzione del consumo del suolo, risparmio energetico, uso capace dei fondi pubblici, partecipazione, nuova centralità dello spazio pubblico, rafforzamento (se non creazione) dell'identità delle periferie, anche attraverso la creazione di luoghi ed edifici tradizionalmente iconici della città (scuole, università, municipi, piazze, parchi). L'attenzione al rammento delle periferie è emersa, però, in un contesto in cui è stata altrettanto forte la richiesta al legislatore anche di interventi per il rilancio dell'economia del Paese, in cui l'attività edilizia avesse un ruolo centrale. Le risposte a tali istanze si sono tradotte in misure» nelle quali la riqualificazione urbana e ambientale, il riuso e il recupero «sono stati declinati in ragione degli interventi edilizi e del conseguente regime giuridico ad essi correlati».

²³⁵ C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *federalismi.it*, 5, 2016.

²³⁶ Ex artt. 4-18 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, in recepimento della Direttiva 2001/42/CE, poi modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128.

²³⁷ Ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, sono soggetti a VAS i piani e i programmi: “a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai

durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione (art.11, comma 3). Pertanto, la VAS è un atto endoprocedimentale in forma di parere²³⁸, che si pone a monte del provvedimento al fine di valutare l’incidenza di esso sull’ambiente – e dunque anche sul suolo –, eventualmente al fine di individuare possibili alternative. Tuttavia, è stato evidenziato come nella prassi l’applicazione dello strumento si risolve spesso in un adempimento formale e non riesca pertanto a contribuire in modo significativo all’adozione di pianificazioni virtuose sotto questo punto di vista²³⁹.

Ancora, nello stesso senso rileva la disposizione di cui all’art. 6 della l. 14 gennaio 2013, n. 10, recante “*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*”²⁴⁰, in base

sensi dell’articolo 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni”. Peraltro, sulla disciplina del procedimento per l’adozione della VAS, di cui agli artt. 11 e ss. del Codice, è di recente intervenuto il Legislatore ex art. 28 del d.l. 31 maggio 2021, conv. con l. 29 luglio 2021, n. 108.

²³⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 133/2011, secondo cui l’interpretazione preferibile dell’art. 11 del d.lgs. n. 151/2006 «costruisce la V.A.S. non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell’espressione di un “parere” che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima».

²³⁹ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, cit., p. 94: «Entro il procedimento di pianificazione urbanistica, la valutazione ambientale strategica (VAS) a cui sono sottoposti i piani urbanistici viene ad assumere (ove “presa sul serio”) la funzione determinante - invero non ancora pienamente riconosciuta nella prassi - di asse attorno a cui si riallineano le letture a scale diverse del suolo e costituisce la figura mediante la quale si afferma in concreto il primato della tutela del bene-ambiente sulle esigenze di trasformazione». Nello stesso senso, ID., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2014, pp. 129 ss.

²⁴⁰ La legge n. 10/2013 prevede anche, all’art. 1, l’istituzione della “Giornata nazionale degli alberi”, durante la quale “il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare realizza nelle scuole di ogni ordine e grado, nelle università e negli istituti di istruzione superiore, di concerto con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, iniziative per promuovere la conoscenza dell’ecosistema boschivo, il rispetto delle specie arboree ai fini dell’equilibrio tra comunità umana e ambiente naturale, l’educazione civica ed ambientale sulla legislazione vigente, nonché per stimolare un comportamento quotidiano sostenibile al fine della conservazione delle biodiversità, avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. All’art. 3 viene inoltre istituito presso il Ministero dell’ambiente un Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, il quale provvede a: “a) effettuare azioni di monitoraggio sull’attuazione delle disposizioni della legge 29 gennaio 1992, n. 113, e di tutte le vigenti disposizioni di legge con finalità di incremento del verde pubblico e privato; b) promuovere l’attività degli enti locali interessati al fine di individuare i percorsi progettuali e le opere necessarie a garantire “attuazione delle disposizioni di cui alla lettera a); c) proporre un piano nazionale che, d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fissi criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, per consentire un adeguamento dell’edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che garantisca la riqualificazione degli edifici, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 5 e 6 della presente

alla quale, proprio ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono “prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti”, nonché “opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale”. Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, è poi previsto che le modalità di attuazione delle disposizioni di siano definite dal Governo, d’intesa con la Conferenza unificata²⁴¹.

Sul punto, si evidenzia che, per quanto l’ampiezza della norma legittimi un intervento piuttosto incisivo dell’amministrazione comunale soprattutto in punto di individuazione delle misure e degli strumenti più idonei alla salvaguardia del suolo, da un lato, il mancato intervento governativo solleva alcuni dubbi sulla reale volontà di dare seguito alla disciplina²⁴², dall’altro, appare difficile immaginare una concreta utilità della normativa senza l’intervento di una politica di più ampio respiro²⁴³.

In questa sede, non è chiaramente possibile dar conto di tutte le discipline statali volte a salvaguardare – direttamente o indirettamente – l’ambiente e a riqualificare le periferie. Pertanto, si tratteranno quelle più rilevanti ai fini della presente ricerca, ovvero quelle maggiormente riconducibili alla logica della rigenerazione urbana.

legge, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi; d) verificare le azioni poste in essere dagli enti locali a garanzia della sicurezza delle alberate stradali e dei singoli alberi posti a dimora in giardini e aree pubbliche e promuovere tali attività per migliorare la tutela dei cittadini; e) predisporre una relazione, da trasmettere alle Camere entro il 30 maggio di ogni anno, recante i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore; f) monitorare l’attuazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni scolastiche nella Giornata nazionale degli alberi di cui all’articolo 1, comma 1; g) promuovere gli interventi volti a favorire i giardini storici”.

²⁴¹ Per un approfondimento, si veda L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, in G. F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 45 ss.

²⁴² L. DE LUCIA, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., pp. 109-110.

²⁴³ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, cit., p. 90.

In particolare, di preminente rilievo per l'oggetto della presente ricerca, appaiono gli interventi statali riconducibili ai cosiddetti "Piani città".

La prima disciplina annoverabile in tale categoria è il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (conv. con l. 12 luglio 2011, n. 106), il cosiddetto Decreto Sviluppo. In particolare, l'art. 5 del decreto-legge citato prevedeva una legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane, con un termine fisso per eventuali normative regionali. Infatti, *"al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili"*, era espressamente previsto l'obbligo per le regioni di approvare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione proprie leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione. Le leggi regionali avrebbero potuto stabilire, tra l'altro, il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale e l'ammissibilità di mutamenti di destinazione d'uso (purché si trattasse di destinazioni tra loro compatibili o complementari) ²⁴⁴. In caso di inerzia delle regioni, era inoltre prescritto che, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni e fino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si sarebbe applicato il permesso in deroga²⁴⁵ anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, fermo restando il rispetto degli standard urbanistici nonché delle norme speciali, per esempio in materia antisismica, sicurezza, antincendio, igienico-sanitaria,

²⁴⁴ In particolare, ex art. 5, comma 2, d.l. n. 70/2011: *"le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti"*. Tuttavia, era chiarito in seguito che: *"Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria"*.

²⁴⁵ Si tratta dell'istituto di cui all'art. 14 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

nonché delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 5, comma 9).

Sul punto, in senso critico è stato evidenziato che l'innovatività dello strumento consisteva soprattutto dall'obbligo imposto alle regioni di legiferare, mentre le misure che in concreto la legislazione regionale avrebbe potuto prevedere ottemperandovi, sono state considerate «piuttosto deludenti»²⁴⁶, in quanto già previste dai tradizionali strumenti di pianificazione. Dall'altra parte, però, questo stesso obbligo è stato ritenuto pregiudizievole in quanto eccessivamente derogatorio, oltre che di dubbia legittimità rispetto al riparto di competenze legislative Stato-regioni previsto dalla Costituzione²⁴⁷.

Al Piano città 2011 ha fatto seguito l'anno successivo il Piano nazionale per le città, introdotto dall'art. 12 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (conv. con l. 7 agosto 2012, n. 134).

²⁴⁶ G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., pp. 24-26. Secondo gli Autori, infatti, «la portata innovativa» del d.l. n. 70/2011 «è consistita nell'obbligare le Regioni a legiferare, entro il termine di sessanta giorni dell'entrata in vigore dello stesso decreto [...]. Le ulteriori previsioni della norma statale, consistenti nell'individuazione delle possibili modalità incentivanti gli interventi di rigenerazione e le conseguenze della mancata "delega" da parte delle Regioni, sono, invece, piuttosto deludenti; in questo senso, gli strumenti per la rigenerazione ipotizzati dal legislatore del 2011, come accennato, consistono: a) nel riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto alla preesistente; b) nelle "delocalizzazioni" (i.e. trasferimenti di volumetrie); c) nella possibilità di mutamenti di destinazione d'uso; d) in eventuali modifiche delle sagome dei manufatti "necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti". Come evidente, si tratta di misure già collaudate, se non scontate, proprie delle discipline degli ordinari strumenti di pianificazione [...]. Cosicché, la promozione degli interventi di rigenerazione urbana resta affidata, oggi come ieri, all'ordinaria disciplina dello strumento urbanistico». A tale criticità si aggiunge anche la problematica della frammentazione proprietaria: «non è infrequente, difatti, che gli ambiti da rigenerare appartengano ad una pluralità di soggetti (pubblici e privati), con diverse quote di partecipazione, diversa propensione al rischio e diverse prospettive di investimento. Non è dunque scontato, ed in concreto è frequente, che non tutti i proprietari immobiliari ricompresi nell'ambito abbiano intenzione di (o, più semplicemente, trovino l'intesa sulle modalità concrete per) rigenerare l'ambito degradato». Proprio per questa ragione, numerose legislazioni regionali prevedono un meccanismo che si basa sulla costituzione di un consorzio da parte di una data percentuale dei proprietari, raggiunta la quale, il piano attuativo può essere adottato ed esteso a tutti i proprietari, laddove le proprietà dei non aderenti possono essere espropriati con imputazione dei costi ai proponenti. Tuttavia, l'art. 5 del d.l. n. 70/2011 «nulla dice sulle maggioranze legittimate alla proposizione del piano di rigenerazione urbana» e «la giurisprudenza prevalente non consente l'applicazione analogica delle norme previste nelle diverse leggi speciali, dovendosi pertanto ricorrere, di volta in volta, alla disciplina degli specifici istituti attraverso i quali l'attuazione dell'intervento di rigenerazione è programmato».

²⁴⁷ E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urbanistica e appalti*, 9, 2011, pp. 1051 ss.

A tal fine, si prevedeva l'istituzione, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un'apposita Cabina di regia²⁴⁸, con il compito di valutare proposte aventi ad oggetto aree degradate inviate dai comuni, che dovevano indicare, tra l'altro, la descrizione, le caratteristiche e l'ambito urbano oggetto di trasformazione e valorizzazione, gli investimenti ed i finanziamenti necessari (sia pubblici che privati), i soggetti interessati, le tempistiche e le eventuali premialità (art. 12, comma 2). Le proposte selezionate avrebbero poi formato il Piano definitivo.

Particolarmente rilevanti sono i criteri in base ai quali la Cabina di regia avrebbe dovuto valutare le proposte comunali, primi tra i quali l'*“immediata cantierabilità degli interventi”*, nonché le *“capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati”*. Solo a seguire figuravano la riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e di degrado sociale, il miglioramento della dotazione infrastrutturale (anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano) e della qualità urbana, del tessuto sociale e ambientale.

In effetti, è proprio con riguardo ai criteri di selezione delle proposte comunali che sorgono dubbi sulla reale funzionalità del Piano nazionale per le città 2012 alle esigenze di rigenerazione urbana. In particolare, la misura sembrava rivolta a garantire, più che il miglioramento del degrado urbano²⁴⁹, la pronta realizzabilità di interventi; e su questo profilo, in effetti, si incentravano le proposte dei comuni al fine di ottenere l'aggiudicazione del contributo economico derivante dall'approvazione da parte della Cabina di regia. In altri termini, «le parole chiave

²⁴⁸ Ex art. 12, comma 1, del d.l. n. 83/2012, la Cabina di regia del Piano era composta da: due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero dell'interno, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo sviluppo e la coesione economica, per la cooperazione internazionale e l'integrazione e per la coesione territoriale, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti, dell'Associazione nazionale comuni italiani e, in veste di osservatori, da un rappresentante del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) di CDP Investimenti SGR e da un rappresentante dei Fondi di investimento istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze costituita ai sensi dell'art. 33 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111).

²⁴⁹ S. RIZZO, *L'autogol del «piano città»: spesi 736 milioni, incassati 173*, in *Corriere della sera*, 17 novembre 2016.

della rigenerazione urbana si dissolvevano nel contesto di una norma che, consapevolmente, faceva della *deregulation* e della riduzione (se non eliminazione) dei processi partecipativi la chiave per garantire la operatività del progetto e, soprattutto, per riuscire ad “afferrare” tempestivamente il finanziamento»²⁵⁰. Pertanto, l'unica *ratio* che guidava i comuni nell'elaborazione dei progetti da presentare alla Cabina di regia era la possibilità di essere selezionati in base al criterio dell'immediata fattibilità e dell'attrazione di finanziatori, a prescindere da una reale incidenza sulle tematiche fondamentali dalla rigenerazione urbana, quali l'inclusione sociale, il miglioramento della qualità della vita degli abitanti e la tutela dell'ambiente.

Nello stesso filone di interventi statali sull'attività edilizia si colloca anche il decreto Sblocca Italia, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (conv. con l. n. 164/2014), introduttivo di numerose modifiche al Testo Unico edilizia (D.P. R. 6 giugno 2001, n. 380).

In particolare, le novità si sono concentrate su due tematiche in particolare: la riduzione dei costi che i comuni devono sostenere per realizzare interventi di riqualificazione urbana e la semplificazione dell'attività edilizia.

Sotto il primo profilo, rileva in particolare la previsione di cui all'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, relativo al contributo per il rilascio del permesso di costruire, cui il Decreto Sblocca Italia ha aggiunto²⁵¹, al comma 4, le lettere d)-*bis* e d)-*ter*. La prima lettera stabilisce che il comune, per determinare l'entità del contributo, deve differenziare gli interventi, favorendo “*quelli di ristrutturazione edilizia, anziché quelli di nuova costruzione*”. La lettera successiva, invece, impone al comune di valutare il “*maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga*”. Una volta che l'amministrazione comunale abbia calcolato tale maggior valore, quest'ultimo viene ripartito “*in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade*

²⁵⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 115.

²⁵¹ Art. 17, comma 1, lett. g), l. n. 164/2014.

l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche". Le novità dell'art. 16 del Testo Unico edilizia introdotte dalla riforma del 2014 devono essere peraltro lette congiuntamente all'introduzione – da parte del medesimo decreto²⁵² – del comma 4-bis all'art. 17, in base al quale per “*agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione*” viene ridotto in misura non inferiore al 20%, rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni.

Attraverso queste misure, è chiaro l'intento perseguito dal Legislatore: agevolare la sostenibilità economica delle politiche di rigenerazione urbana da parte delle amministrazioni comunali²⁵³. Tuttavia, ancora una volta la riforma sembra celare il rischio di configurare uno strumento che i comuni ben potrebbero piegare a esigenze “di cassa” più che a quelle di rigenerazione urbana. Infatti, se è vero che il contributo straordinario così come la riduzione del contributo di costruzione possono certamente favorire interventi di rigenerazione, questi ben possono risolversi in azioni puntuali e scollegate, che verrebbero comunque avallate dai comuni pur di avere pronta disponibilità di risorse economiche, soprattutto laddove la somma – invece di rispondere a criteri di proporzionalità – sia determinata in misura fissa dal comune²⁵⁴.

²⁵² Art. 17, comma 1, lett. h), l. n. 164/2014.

²⁵³ G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., p. 31.

²⁵⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 121-122. L'Autrice sottolinea in particolare che «gli interventi di rigenerazione urbana rischierebbero di trasformarsi in uno strumento di pronta liquidità per i Comuni, celando dietro l'intento del recupero e della riqualificazione urbana operazioni speculative di valorizzazione della rendita privata, ad alta probabilità di sostituzione sociale e *gentrification*. Parimenti, la presenza di costi elevati certi relativi agli oneri di urbanizzazione potrebbe scoraggiare l'intrapresa di interventi di rigenerazione urbana in aree poco attrattive della città, ove è forte il rischio di insuccesso dell'intervento di rigenerazione e della mancata attivazione dell'auspicato effetto proattivo. [...] I privati non sono tutti uguali come pure le aree da rigenerare: una differenziazione fra interventi, soggetti attuatori e contributo straordinario potrebbe garantire una maggiore proporzionalità ed equità, contemperando la duplice esigenza di evitare, da un lato, che un aggravio di costi sia un deterrente per l'attivazione di interventi di rigenerazione urbana, dall'altro, che l'eliminazione del contributo straordinario funga da incentivo per operazioni che sottendono solo un intento di valorizzazione di rendite private in zone della città particolarmente redditizie».

Circa la semplificazione dell'attività edilizia, rilevano in particolare gli artt. 3-bis e 14, comma 1-bis, del Testo Unico, rubricati rispettivamente “*Interventi di conservazione*” e “*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*”.

L'art. 3-bis stabilisce che lo strumento urbanistico individui gli edifici non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e che, per essi, in alternativa all'espropriazione, favorisca la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta²⁵⁵. L'art. 14, comma 1-bis, invece, prevede che, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, “*attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione*”.

Sul punto, occorre notare che l'art. 3-bis non sembra aver avuto un serio impatto sulle politiche urbanistiche comunali e ciò in ragione della modalità con cui la norma è formulata, che non esplicita né la possibilità per le compensazioni di derogare al piano né i termini di tale deroga, presumendosi che possa avvenire solo mediante sopraelevazione, giacché si esclude un aumento della superficie coperta²⁵⁶; inoltre, si nota come proprio tale esclusione abbia determinato una sostanziale non applicazione della norma nella prassi²⁵⁷.

²⁵⁵ L'istituto è stato qualificato come strumento perequativo dalla Corte cost. che, pronunciandosi sulla legittimità della norma con sent. 5 aprile 2016, n. 67, ha chiarito che «Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedimentali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo». La sentenza della Consulta è integralmente consultabile su: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=67>.

²⁵⁶ P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit., p. 594.

²⁵⁷ G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., p. 29. Gli Autori sostengono che anzi «la previsione del 2014 può rappresentare addirittura un ostacolo alla rigenerazione, nella parte in cui non consente, incomprensibilmente, incrementi delle superfici, spesso invece necessari in funzione incentivante».

Più incisivo è invece il permesso di costruire in deroga, *ex art. 14, comma 1-bis*. La portata innovativa della previsione si coglie con riferimento al precedente comma 1, che parimenti prevede il medesimo istituto, ma limitandolo ai soli edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico. Diversamente, nel comma 1-*bis* l'interesse pubblico non è proprio dell'immobile o dell'impianto, ma esso è attestato dall'amministrazione comunale e attiene pertanto alla ristrutturazione in sé, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata del bene²⁵⁸. Pertanto, l'istituto ammette – seppure in maniera mediata – la partecipazione dei privati nella definizione delle politiche urbane, collaborando tramite la presentazione delle proposte di ristrutturazione a determinare ciò che può essere definito di pubblico interesse²⁵⁹. D'altra parte, però, in dottrina non mancano critiche alla possibilità che tali interventi di “micropianificazione” vadano a sostituirsi del tutto alla pianificazione vera e propria²⁶⁰, escludendo così il controllo diffuso da parte di tutti gli interessati²⁶¹.

In effetti, proprio sulle modifiche introdotte dal decreto Sblocca Italia è intervenuto nuovamente il Legislatore statale, nel 2019, con il decreto Sblocca cantieri (d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. con l. 14 giugno 2019, n. 55), e ancora nel 2020, con il decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120).

Circa il primo intervento, rileva l'art. 5 del decreto, che anzitutto, nel fissare le finalità perseguite dalla riforma, fa esplicito riferimento alla drastica riduzione del consumo di suolo, alla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e alla sua razionalizzazione, alla riqualificazione di aree urbane degradate, tenendo conto

²⁵⁸ I. FORGIONE, *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2019, p. 450.

²⁵⁹ P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2016, pp. 249 ss.

²⁶⁰ B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 181.

²⁶¹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 128. In particolare, l'esclusione del controllo diffuso emergerebbe dal procedimento previsto dall'art. 14, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 380/2001, laddove «la deliberazione *ex ante* sull'interesse pubblico da parte del Consiglio Comunale, così come l'obbligo di motivazione sulla scelta per l'intervento e il contraddittorio endoprocedimentale aperto anche ai soggetti *ex art. 9* della l. 241/1990, non sembrano sufficienti a garantire il controllo, anche collaborativo, da parte dei soggetti destinatari dell'intervento».

anche della “*necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili*”²⁶².

Tuttavia, al di là di tale dichiarazione d’intenti, di fatto le misure introdotte dalla disposizione si sono concretizzate esclusivamente in interventi in materia di distanze.

In particolare, il decreto Sblocca cantieri ha introdotto, all’art. 2-*bis* del Testo Unico edilizia, i commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Per quanto attiene alla prima modifica, il comma 1-*bis* dell’art. 2-*bis* chiarisce che le disposizioni di cui al comma precedente, in base al quale “*le regioni e le province autonomi di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2 aprile 1968, numero 1444*”, orientano i comuni a definire i limiti “*di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio*”. Pertanto, la norma conferma la legittimità delle deroghe già introdotte dalle regioni in materia di distanze e sollecita i comuni a recepirle. Si tratta però, ancora una volta, di una norma lacunosa, nulla prevedendo circa i limiti alle deroghe regionali né sulle eventuali deroghe agli standard urbanistici²⁶³.

Il comma 1-*ter* interviene parimenti in materia di distanze, prevedendo che “*in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell’area di sedime e del volume dell’edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo*”. In

²⁶² Così, testualmente, l’art. 5 del d.l. n. 32/2019, come modificato in sede di conversione: “*Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l’adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione [...]*”. Sul punto, è stato notato come il Legislatore si sia essenzialmente limitato a riportare le varie finalità che la rigenerazione urbana persegue, invece di darle una definizione uniforme a livello nazionale, ma – d’altra parte – abbia significativamente esplicitato l’indiscutibile legame intercorrente con la finalità di contenimento del consumo di suolo. Cfr. P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in *Pausania*, 2019.

²⁶³ P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, cit.

questo modo, dunque, si svincolano gli interventi di ricostruzione dall'osservanza di distanze predeterminate (dal D.M. n. 1444/1968 o a livello regionale), richiedendo il rispetto solo di quelle preesistenti, nonché la medesima area di sedime e di volumetria dell'edificio demolito. In questa norma, per vero, non solo non si è rinvenuta alcuna particolare innovazione rispetto a quanto già stabilito dalla giurisprudenza prevalente²⁶⁴, ma in dottrina vi è stato ravvisato anche un ostacolo alla rigenerazione urbana, non ammettendo l'aumento di volumetrie²⁶⁵.

In sostanza, al di là delle singole criticità riguardanti le novità introdotte dalla riforma del 2019, può concludersi che essa è espressione – ancora una volta – di «una mera logica di semplificazione edilizia»²⁶⁶, che da sola non è certo in grado di realizzare quel complesso di finalità proprie della rigenerazione urbana, lasciando quindi inattuata la dichiarazione di principio espressa in apertura del citato art. 5 del decreto n. 32/2019.

Da ultimo, occorre menzionare il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120), il cosiddetto decreto semplificazioni, che “*al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo*” (art. 10, comma 1) è intervenuto – modificandole – anche sulle disposizioni già oggetto dei precedenti decreti Sblocca Italia del 2014 e Sblocca cantieri del 2019²⁶⁷.

²⁶⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, sent. 5 novembre 2018, n. 6246 e Cons. St., Sez., IV, sent. 14 settembre 2017, n. 4337, secondo cui: «nel caso in cui il manufatto che costituisce il risultato di una ristrutturazione edilizia venga comunque ricostruito con coincidenza di area di sedime e di sagoma, esso – proprio perché “coincidente” per tali profili con il manufatto preesistente – potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze innanzi citate, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze».

²⁶⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, p. 450: «Questa previsione ostacolava qualsiasi operazione di incentivazione alla rigenerazione mediante l'attribuzione di un *surplus* di volumetrie, come previsto, fra l'altro, anche da alcune disposizioni regionali (la c.d. ristrutturazione ricostruttiva)».

²⁶⁶ P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, cit.

²⁶⁷ Per ragioni espositive, non è possibile in questa sede compiere una rassegna esaustiva delle disposizioni nazionali che negli ultimi anni – direttamente o indirettamente – hanno riguardato la rigenerazione urbana. Tra queste, può menzionarsi per esempio la Legge di bilancio 2021, l. 30 dicembre 2020, n. 178, che *ex art. 1*, comma 146, prevede: “*per favorire l'attrazione degli*

In primo luogo, il Legislatore amplia la definizione di ristrutturazione edilizia, che ora, ex art. 3, comma 1, lett. d) del Testo unico, consiste anche in “*interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico*” e aggiunge che “*l’intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana*”.

Nonostante l’esplicito riferimento alla rigenerazione urbana, che appare sia tra gli obiettivi perseguiti che nella nuova qualificazione degli interventi di ristrutturazione, essa rimane comunque marginale, prevalendo gli aspetti volti a garantire una ripartenza del settore dell’edilizia, soprattutto a seguito della crisi determinata dalla pandemia²⁶⁸.

In secondo luogo, viene modificato l’art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, che ora prevede la possibilità di incrementi volumetrici – ove riconosciuti dalla legge regionale o dagli strumenti pianificatori – ponendo rimedio al problematico limite di invarianza della formulazione originaria²⁶⁹.

investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo, nelle aree dismesse o in disuso, delle infrastrutture e dei beni immobili in disuso appartenenti alle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere definiti piani di sviluppo per il finanziamento degli interventi necessari alla rigenerazione, alla riqualificazione e all’infrastrutturazione nonché per l’attrazione di investimenti privati volti al rilancio economico. Per un approfondimento, si veda M. ASARO, Immobili pubblici in disuso: alle pubbliche amministrazioni nuove opportunità per la gestione del patrimonio, la rigenerazione urbana e lo sviluppo (commento alla legge di bilancio 2021), in LexItalia.it, 2021.

²⁶⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 447. L’Autrice richiama in proposito la Relazione illustrativa, che, in relazione alla semplificazione e alle altre misure introdotte in materia edilizia, afferma: “*le misure di semplificazione sono indispensabili per rimettere in moto l’edilizia con positivi effetti sull’occupazione anche dei settori ad essa collegati (ceramica, legno, impiantistica, serramenti ecc.), senza aumentare il consumo del suolo e agevolando gli interventi di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, demolizione e ricostruzione. L’obiettivo delle semplificazioni in materia edilizia previste dalla norma è quello di aiutare la ripresa*”, chiarendo poi che “*esse non intendono in alcun modo abbassare i livelli di tutela del paesaggio e dei beni culturali, ma, al contrario hanno la finalità di promuovere, attraverso la rigenerazione urbana, la riduzione del consumo del suolo e, in particolare, la qualità del tessuto urbano, delle nostre periferie e delle aree più degradate del Paese*”.

²⁶⁹ Art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, D.P.R. n. 380/2001: “*In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non*

Ancora, rileva che il Legislatore abbia rimesso mano al comma 1-*bis* dell'art. 14 sul permesso di costruire in deroga e agli artt. 16 e in materia di contributo di costruzione.

In particolare, in punto di permesso di costruire in deroga, viene rafforzato l'obbligo di motivazione per il Consiglio comunale che deve deliberare sull'interesse pubblico dell'insediamento "*limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano*". Tuttavia, in senso critico è stato rilevato che la portata innovativa della norma sia stata depotenziata dalla qualificazione della valutazione dell'amministrazione comunale quale manifestazione di discrezionalità tecnica²⁷⁰ e, pertanto, oggetto di sindacato giurisdizionale entro i limiti dell'opinabilità²⁷¹.

Per quanto attiene invece al contributo di costruzione, si incide sia sul contributo straordinario di cui all'art. 16, che non è più dovuto per il mutamento d'uso²⁷², che sul contributo di costruzione, che può essere ridotto dai comuni fino alla "*completa esenzione*" anche in caso di interventi "*di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione*" (art. 17, co 4-*bis*).

La novità del d.l. n. 76/2020 che però, in questa sede, appare di maggior rilievo è l'introduzione dell'uso temporaneo, di cui all'art. 23-*quater*. Si tratta di un'innovazione importante, in quanto con essa il Legislatore statale codifica per la prima volta in via generale un istituto di carattere consensuale, espressivo di solidarietà orizzontale *ex art. 118, co. 4 Cost.*, recependo – almeno in parte – le

consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti [...]"

²⁷⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 453.

²⁷¹ Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, inaugurato da Cons. St., Sez. IV, sent. 9 aprile 1999, n. 601.

²⁷² In ciò allineandosi a quanto stabilito dalla giurisprudenza, secondo cui dal mutamento d'uso non deriva alcuna ricchezza aggiuntiva per il privato, trattandosi piuttosto dell'esercizio di una facoltà già prevista dal piano. Sul punto, si veda Cons. St., Sez. IV, sent. 12 settembre 2018, n. 5348.

virtuose esperienze comunali di rigenerazione dal basso. Pertanto, la sua trattazione verrà affrontata in seguito tra gli strumenti con i quali attuare in concreto politiche di rigenerazione urbana²⁷³.

Prima di trarre alcune brevi conclusioni, occorre fare riferimento a due ulteriori normative statali che si pongono però in una logica parzialmente diversa circa gli interventi analizzati finora. Si tratta del cosiddetto Bando periferie, di cui al d.p.c.m. 25 maggio 2016, e della l. 8 ottobre 2017, n. 158, recante “*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni*”, nonché del complesso di azioni riconducibili alla Strategia nazionale per le aree interne.

Il Bando periferie costituisce attuazione dell’art. 1, comma 974, della legge di stabilità del 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208). Tale disposizione ha infatti previsto l’istituzione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, “*finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all’accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l’inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all’adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati*”.

A fronte degli ambiziosi e innovativi obiettivi perseguiti, però, lo strumento in concreto previsto si è posto in continuità con quelli già utilizzati – con scarsi risultati – in passato, ovvero sia l’erogazione di un finanziamento per la realizzazione dei progetti presentati dai comuni e selezionati, secondo i criteri stabiliti dal bando, dal Nucleo per la valutazione dei progetti per la riqualificazione

²⁷³ Si veda il Capitolo II, par. 2.4.

urbana e la sicurezza delle periferie²⁷⁴. A seguito della selezione, era prevista la stipula di una convenzione o di un accordo di programma, con i quali definire le risorse, i tempi di realizzazione, i soggetti partecipanti (art. 3, comma 3, d.p.c.m. 25 maggio 2016).

Anche in questo caso, dunque, come già era avvenuto per il Piano nazionale per le città del 2012, la misura si è rivelata sostanzialmente un fallimento, non riuscendo a promuovere una visione integrata e complessiva della questione, ma favorendo – al contrario – interventi puntuali e disorganici²⁷⁵, ancora una volta di immediata operatività²⁷⁶ per permettere ai comuni di reperire risorse in breve tempo²⁷⁷.

Ulteriore – e deteriore – criticità è poi dovuta al fatto che, nell’elaborazione dei programmi, la partecipazione dei soggetti interessati sia del tutto esclusa: se da un lato è posta grande attenzione ai privati finanziatori, dall’altro, stante la procedura delineata dal d.p.c.m., gli abitanti delle periferie interessate non possono avvalersi neppure delle minime garanzie previste dalla l. n. 241/1990²⁷⁸.

²⁷⁴ Istituito, presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri dallo stesso d.p.c.m., ex art. 2, comma 1, e composto “*dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di presidente, e da sei esperti di particolare qualificazione professionale, anche estranei alla pubblica amministrazione, due dei quali designati, rispettivamente, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e dall’Associazione nazionale dei comuni italiani*” (art. 2, comma 2).

²⁷⁵ Peraltro, neppure portati a effettivo compimento. Come evidenziato dalla delibera n. 13/2019 della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: «*Dei 120 Comuni interessati dei 120 Comuni interessati, le relative attività sono state avviate solo per i primi 24 progetti*». La delibera è integralmente consultabile all’indirizzo: <https://www.corteconti.it/Download?id=8b651ba1-f85f-411c-9862-71f0c8bb9d90>.

²⁷⁶ Ex art. 7 del Bando allegato al d.p.c.m. è infatti attribuito il massimo punteggio (fino a 25 punti) per la “*tempestiva esecutività degli interventi*”, mentre un massimo di – soli – 10 punti è previsto in relazione alla “*capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento*”.

²⁷⁷ Tale rischio risulta notevolmente aggravato dalla previsione di cui all’art. 4, comma 3, del d.p.c.m., secondo cui “*Una quota di finanziamento non superiore al 10% può essere erogata, su richiesta del rappresentante legale dell’ente beneficiario, successivamente alla sottoscrizione della convenzione o accordo di programma. Una quota pari al 30% può essere erogata nella fase intermedia di realizzazione del progetto, in base al cronoprogramma*”. A scongiurare tale rischio, peraltro, non sembra sufficiente la previsione dell’art. 3, comma 3, che tra i contenuti dell’accordo di programma/convenzione annovera anche “*i criteri per la revoca dei finanziamenti in caso di inerzia organizzativa*”, dal momento che – come evidenziato dalla citata delibera della Corte dei Conti n. 13/2019, «*in esito alle richieste istruttorie ed alle risposte inviate dall’Amministrazione, non risultano essere state disposte revoche, totali o parziali, da intendersi come soppressioni in tutto o in parte degli interventi, e neppure riassegnazioni o aumenti del finanziamento ad altri progetti per inottemperanza da parte dei Comuni beneficiari*».

²⁷⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 133: «*Né vi è spazio, pur nel silenzio del legislatore, per possibili integrazioni con gli istituti partecipativi della legge generale sul procedimento amministrativo: sia il testo della legge di stabilità che il successivo decreto attuativo disegnano una procedura in cui si affida al sindaco la firma della domanda di partecipazione al bando che*

Circa le aree interne, con la legge n. 158/2017, il Legislatore ha preso atto che la rigenerazione attiene a fenomeni che ben possono riguardare non solo le città, ma anche le zone marginali²⁷⁹, nelle quali spesso si riviene la difficoltà «di esercitare i diritti di cittadinanza»²⁸⁰.

A tal fine è stato quindi istituito il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, “*destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell’ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all’insediamento di nuove attività produttive*” (art. 3, comma 1, l. n. 158/2017).

Le risorse del Fondo devono essere impiegate secondo quanto disposto dal Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni²⁸¹, dando priorità a interventi, quali: la qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, la messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici (soprattutto quelli scolastici e quelli con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica), la riqualificazione e accrescimento dell’efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, l’acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, anche al fine di sostenere l’imprenditoria giovanile per

ricomprende una serie di allegati tra cui la delibera di approvazione del progetto, genericamente affidata al “Comune” ma concretamente rimessa a un atto della Giunta comunale».

²⁷⁹ L’intervento del Legislatore viene positivamente qualificato quale intervento di «rigenerazione territoriale». Cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, p. 645.

²⁸⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 444; M. DE ANGELIS, *Capacità amministrativa e servizi integrati in una prospettiva post pandemica: rigenerazione e innovazione per i piccoli Comuni*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D’Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 344 ss.

²⁸¹ Da adottare, ai sensi dell’art. 3, comma 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro dell’interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti²⁸².

Più in generale, la legge n. 158/2017 può inserirsi nel contesto degli interventi portati avanti nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)²⁸³, ovvero sia una politica territoriale a tutela di quei *“territori fragili, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali e troppo spesso abbandonati a loro stessi, che però coprono complessivamente il 60% dell'intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione”*²⁸⁴.

In particolare, attraverso la SNAI s'intendono perseguire essenzialmente due obiettivi: l'implementazione dei servizi pubblici essenziali, affinché si renda effettivo l'esercizio dei diritti di cittadinanza; la promozione di strategie di sviluppo, definite mediante appositi Accordi di Programma quadro, per valorizzare il patrimonio storico, culturale e naturale dei territori²⁸⁵.

Per partecipare alla Strategia, i comuni vengono selezionati essenzialmente mediante il criterio della lontananza dai Poli, ossia dai comuni in grado di fornire una serie di servizi essenziali (quali strutture scolastiche, sanitarie e di trasporto

²⁸² Così l'art. 3, comma 3, della l. n. 158/2017: *“In particolare il Piano di cui al comma 2 assicura priorità ai seguenti interventi: a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico; b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socio-assistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica; c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili; d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti; e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso per le finalità di cui all'articolo 6, comma 1; f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi; g) recupero di beni culturali, storici, artistici e librari, ai sensi dell'articolo 7; h) recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità”*.

²⁸³ La SNAI è stata considerata per la prima nel programma nazionale di riforma dell'anno 2014 (Sezione III, Parte II) e definita nell'accordo di partenariato 2014-2020. Per la sua attuazione, sono stati stanziati nel complesso 281,2 milioni di euro da parte delle leggi di stabilità 2014 (l. n. 147/2013), 2015 (l. n. 190/2014) e 2016 (l. n. 208/2015), nonché della Legge di Bilancio 2018 (l. n. 205/2017). A tali fondi, si aggiungono quelli destinati dalle regioni con riguardo ai Programmi cofinanziati dai Fondi Europei di Sviluppo e Investimento (Fondi SIE) 2014-2020.

²⁸⁴ Le aree interne vengono definite così sul sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, sez. Strategia Nazionale Aree Interne. Cfr.: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

²⁸⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 442.

ferroviario), distinguendo le aree in: Aree di Cintura, Aree Intermedie e Aree Ultraperiferiche²⁸⁶. Attraverso tale metodologia, sono state selezionate 72 aree, per un totale di 1.060 comuni, in relazione alle quali sono state approvate 71 Strategie di area²⁸⁷. Tuttavia, la Relazione annuale 2020 mette in luce come dai dati relativi alle amministrazioni delle aree selezionate, seppure possano ricavarci iniziali evidenze di un'inversione di tendenza, «allo stato attuale resta comunque prevalente [...] una situazione di tendenziale riduzione e sofferenza delle dotazioni organiche in termini di composizione, di invecchiamento del personale in servizio e di ridotta disponibilità di professionalità qualificate e specializzate»²⁸⁸.

In ogni caso, al di là dei risultati finora conseguiti, è innegabile la rilevanza della SNAI quale approccio strategico a livello nazionale, funzionale ad innescare un virtuoso processo di stimolo delle iniziative da parte dei comuni interessati²⁸⁹.

Del resto, la centralità delle aree interne è stata di recente confermata anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁹⁰, che nell'ambito della Missione “*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura e turismo*”, Componente “*Turismo e Cultura 4.0*” (il cui investimento totale è di 1,02 miliardi di euro), prevede il Piano Nazionale Borghi. Si tratta di un programma volto a sostenere lo sviluppo economico e sociale delle aree più lontane dai grandi centri urbani, basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio del turismo²⁹¹.

²⁸⁶ Le aree così qualificate si trovano rispettivamente a 20, 75 e oltre 75 minuti di automobile per il raggiungimento dei Poli.

²⁸⁷ Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, 31 dicembre 2020, p. 7. La Relazione è consultabile su: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Relazione-CIPESS-2020_finale.pdf.

²⁸⁸ Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, cit., p. 13.

²⁸⁹ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 648.

²⁹⁰ Si tratta del cosiddetto PNRR Borghi, fondato su due Linee di azione. La prima, la Linea A, cui sono destinati 420 milioni di euro, riguarda 21 progetti pilota, aventi ad oggetto un comune per ciascuna regione. La seconda linea d'azione, la Linea B, mira a realizzare di progetti locali di rigenerazione culturale di almeno 229 borghi storici. In particolare, 380 milioni sono stanziati per le proposte presentate dai Comuni e 200 milioni di euro sosterranno, quale regime di aiuto, le micro, piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati. Sul punto, si può consultare la pagina web del Ministero della Cultura: <https://cultura.gov.it/comunicato/21911>.

²⁹¹ Come riportato sulla pagina ufficiale <https://italiadomani.gov.it/Interventi/investimenti/attrattivita-dei-borghi.html>, le misure si concentreranno su: «ripristino del patrimonio storico, riqualificazione degli spazi pubblici aperti (es. abbattimento barriere architettoniche, miglioramento arredo urbano), realizzazione di piccoli servizi culturali, anche a fini turistici; sarà incoraggiata la creazione e la promozione di nuovi percorsi storici, tematici e visite guidate;

Per vero, il PNRR contempla molteplici misure attinenti al tema della rigenerazione urbana, basti pensare alla Missione “*Inclusione e coesione*”, Componente “*Rigenerazione urbana e servizi sociali e per la disabilità*” (il cui stanziamento totale è di 19,85 miliardi di euro), volta a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociali, riqualificando le aree pubbliche e attraverso la promozione di attività culturali e sportive²⁹². È chiaro che occorrerà verificare come nel concreto tali riforme verranno attuate anche in considerazione della sensibilità del Legislatore nazionale verso la questione, di cui peraltro in dottrina si ritiene legittimo dubitare, soprattutto alla luce delle diverse proposte legislative non ancora approvate²⁹³.

A tal proposito, può richiamarsi il d.d.l. “*Misure per la rigenerazione urbana*”²⁹⁴, presentato al Senato l’11 marzo 2019 e ancora in corso di esame in Commissione permanente Territorio, ambiente, beni ambientali²⁹⁵.

Il d.d.l. prevede una serie di interventi congiunti volti a dare un quadro unitario alle politiche nazionali in tema rigenerazione urbana. In particolare, è prevista l’istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana (art. 5), con il quale attuare il relativo Programma da adottare con d.p.c.m.²⁹⁶, entro quattro mesi dalla

l’introduzione di un sostegno finanziario ad attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, finalizzate a rivitalizzare le economie locali valorizzando i prodotti, le conoscenze e le tecniche locali».

²⁹² In virtù del carattere trasversale della rigenerazione urbana, più volte evidenziato, possono ritenersi parimenti riconducibili a tale tematica la Missione “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, la Missione “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” nonché la Missione “*Istruzione e ricerca*”. A tal proposito, rileva per esempio l’art. 64, comma 7, del d.l. 77/2021, “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*” (conv. con l. 108/2021), recante “*Semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca ed ulteriori misure attuative del PNRR nel campo della ricerca*”, in base al quale: “*Al fine di realizzare interventi di investimento finalizzati alla rigenerazione delle periferie urbane disagiate attraverso la realizzazione di nuove sedi delle istituzioni dell’alta formazione, artistica musicale e coreutica, ovvero alla tutela di strutture di particolare rilievo storico ed architettonico delle medesime istituzioni è autorizzata la spesa di 12 milioni di euro per l’anno 2021 da assegnare alle istituzioni dell’alta formazione artistica musicale e coreutica a titolo di cofinanziamento degli interventi di cui al presente comma*”.

²⁹³ M. ASARO, *Immobili pubblici in disuso: alle pubbliche amministrazioni nuove opportunità per la gestione del patrimonio, la rigenerazione urbana e lo sviluppo (commento alla legge di bilancio 2021)*, cit., p. 3.

²⁹⁴ Testo unificato per i disegni di legge A.S. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981 (On. A. Ferrazzi e altri).

²⁹⁵ Dato aggiornato al 16 dicembre 2022, come riportato sul sito: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51435.htm>.

²⁹⁶ Il d.p.c.m. dovrebbe essere adottato su proposta del Ministro della Transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con il Ministro per i beni e

data di entrata in vigore (art. 4). Il Programma, sulla cui attuazione viglierebbe l'apposita Cabina di regia (art. 3), è volto a definire in concreto le attività da realizzare, al fine di perseguire gli obiettivi generali sanciti dal d.d.l. all'art. 1.

Proprio le finalità enunciate in apertura al d.d.l. evidenziano la rilevanza della proposta. Tra queste, infatti, figurano: l'arresto del consumo di suolo, il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo e la tutela dei centri storici. Tuttavia, di primaria importanza appaiono soprattutto l'innalzamento del livello della qualità della vita sostenendo l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, nonché la promozione della partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di rigenerazione urbana.

In effetti, proprio il fatto che il d.d.l. non sia stato ancora adottato permette di svolgere alcune brevi considerazioni sulla legislazione statale in materia di rigenerazione urbana.

In particolare, dagli obiettivi enunciati all'art. 1 della proposta, si evince il tentativo di recepire, anche a livello nazionale, l'evoluzione normativa testimoniata dalle leggi regionali di quarta generazione, dando massimo rilievo alla partecipazione degli abitanti in senso lato e alla finalità di miglioramento della qualità della vita e di inclusione sociale. Inoltre, se il d.d.l. venisse approvato, permetterebbe di avere una prima formulazione organica della disciplina in materia a livello nazionale, costituendo quindi un punto di riferimento anche per gli altri enti territoriali.

Tuttavia, il ritardo nell'approvazione costituisce ulteriore prova del fatto che – nonostante le numerose riforme che si sono susseguite nel corso del tempo – la rigenerazione, agli occhi del Legislatore statale, sia ancora legata a dinamiche tradizionali, fortemente improntate all'edilizia.

Che siano necessari interventi (anche) in materia di edilizia per realizzare politiche di rigenerazione costituisce un dato innegabile, ciò che però emerge dalla

le attività culturali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

legislazione statale è sia l'esclusività dell'approccio edilizio, sia, nel rapporto tra rigenerazione e edilizia, la funzionalizzazione della prima alla seconda²⁹⁷.

In particolare, è stato notato come «lo snellimento burocratico, la rimozione di ostacoli normativi che, negli anni passati, hanno frenato le iniziative di rigenerazione, l'accelerazione amministrativa degli interventi sono strumenti essenziali ma non riescono a essere veicolo per una concreta rigenerazione se fra di essi non trovi spazio una seria e più ampia riflessione sulla città pubblica»²⁹⁸ e che, proprio per questo, l'edilizia dovrebbe essere servente rispetto alla rigenerazione e non viceversa. In altri termini, la rigenerazione rappresenta l'obiettivo da raggiungere e, di conseguenza, il principio-guida che deve orientare tutti gli altri interventi, anche di natura edilizia²⁹⁹.

Ciò che finora è mancato al Legislatore statale è stata una visione più ampia della rigenerazione urbana, impedendone un'attuazione in termini adeguati e efficienti sia a livello di organicità delle azioni poste in essere, sia a livello di partecipazione dei destinatari delle misure.

Circa il primo aspetto, il Legislatore si è spesso limitato a proclamare obiettivi ambiziosi e di ampio respiro, del tutto disattesi nell'applicazione pratica, caratterizzata da mancanza di coordinamento e da strumenti inadeguati, se non addirittura controproducenti³⁰⁰.

²⁹⁷ G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 305; secondo l'Autore, infatti, il d.d.l. in oggetto sarebbe «una proposta apprezzabile nella misura in cui richiama una visione integrata degli interventi di rigenerazione estendendoli oltre la mera prospettiva fisica del richiuso che, tuttavia, resta preponderante». Sul punto, anche B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., pp. 185-186, laddove si evidenzia come la disciplina dell'attività edilizia occupi «un posto centrale nella strategia di rigenerazione» a seguito della crisi economica, che ha assegnato alle trasformazioni del suolo un «posto centrale nel massivo diritto riformatorio/emergenziale che ne è seguito», nonché per il fatto che la «materia strettamente edilizia offre ampi spazi di manovra al legislatore statale» e che «il progressivo affermarsi della funzione di rigenerazione, richiede al legislatore la ridefinizione dei principi generali della materia».

²⁹⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 447.

²⁹⁹ I. FORGIONE, *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*, cit., p. 438.

³⁰⁰ F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, cit., p. 12. Nello stesso senso, anche G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, cit., p. 604, secondo cui si tratta di «interventi non sempre omogenei tra loro e spesso frutto più di una contingenza propizia alla loro realizzarsi che di un disegno concepito e realizzato in seno ad una compiuta programmazione territoriale».

In effetti, gli strumenti predisposti non solo non hanno favorito interventi maggiormente organici, ma hanno spesso escluso la partecipazione dei diretti destinatari delle misure, con ciò frustrando la natura stessa della rigenerazione urbana: gli unici privati effettivamente coinvolti nelle varie disposizioni sono i finanziatori degli interventi, a loro volta spesso puntuali e sconnessi³⁰¹.

È certo che la rigenerazione, per poter essere attuata, necessita di risorse ed è più che lecito che queste possano provenire da finanziamenti privati; d'altra parte, però, tale impostazione può portare a risultati virtuosi solo qualora venga comunque indirizzata nel senso della sussidiarietà orizzontale³⁰², quale reale collaborazione tra soggetto pubblico e abitanti.

Sotto questo aspetto, la normativa statale vigente sembra ignorare – in modo inescusabile – le conquiste raggiunte oramai da anni dalle legislazioni regionali di quarta generazione³⁰³ e soprattutto dalle esperienze comunali, che, come si vedrà, configurano un nuovo rapporto pubblico-privato fondato sul principio di collaborazione civica³⁰⁴.

Pertanto, l'assenza una disciplina in grado di esprimere a livello centrale le istanze della rigenerazione urbana, caratterizzandosi al contrario per una certa arretratezza concettuale³⁰⁵, rende ancora lontano l'obiettivo di una configurazione unitaria dell'amministrazione condivisa nella cura del territorio, le cui esperienze ad oggi costituiscono, tutt'al più, un «mosaico»³⁰⁶.

³⁰¹ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 639.

³⁰² P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, Atti del XV Convegno nazionale AIDU, Macerata, 28-29 settembre 2012, in *Riv. giur. ed., Quaderni*, 2, 2014, p. 167.

³⁰³ L. DE LUCIA, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, cit., p. 129.

³⁰⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 135. Sul tema, *amplius*: C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA. C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2017, pp. 31 ss.; R. PALTRINIERI (a cura di), *Culture e pratiche di partecipazione. Collaborazione civica, rigenerazione urbana e costruzione di comunità*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

³⁰⁵ P. URBANI, L. GOLISANO, *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, cit.

³⁰⁶ L'espressione è di L. GORI, *Il "mosaico" dell'Amministrazione condivisa*, in *Labsus*, 2021.

2.4 *Le leggi regionali: la partecipazione nella definizione delle politiche pubbliche sul territorio*

Della normativa di livello regionale si è trattato a proposito della quarta fase dell'urbanistica, ovverosia quella propriamente della rigenerazione urbana, quali esempi di disposizioni normative che inaugurano un nuovo approccio nel governo del territorio, tale da determinare – appunto – il passaggio dalla terza generazione dell'urbanistica, quella per programmi, a quella successiva della rigenerazione urbana. Il merito di tali normative è stato soprattutto quello di configurare nuove forme di coinvolgimento dei privati nella definizione e realizzazione degli interventi sul territorio³⁰⁷. Pertanto, l'attenzione sarà ora rivolta ad alcune leggi regionali che si occupano espressamente della partecipazione dei cittadini in materia di politiche urbane.

Poiché in questa sede non è possibile dar conto di tutte le esperienze regionali che si sono occupate del tema, si è scelto di approfondire la normativa adottata dalle medesime regioni analizzate in precedenza, ovverosia la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Puglia e il Lazio³⁰⁸.

Procedendo in ordine cronologico, la prima regione ad aver introdotto norme di questo tipo è stata la Toscana, dapprima con la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 e poi con la successiva legge 2 agosto 2013, n. 46.

La legge Toscana n. 69/2007³⁰⁹ costituisce l'apripista della normazione regionale sulla partecipazione ai processi decisionali e rappresenta dunque il primo «tentativo di dare forma istituzionale e procedurale ai principi normativi che sono stati prodotti, negli ultimi anni, dall'elaborazione teorica sulla “democrazia deliberativa”, tenendo conto delle numerose e varie esperienze di “democrazia partecipativa” che si sono sviluppate nel panorama delle democrazie contemporanee»³¹⁰. Proprio in quanto novità nel panorama legislativo, la legge

³⁰⁷ Si veda il Capitolo I, par. 1.4.

³⁰⁸ Per esempio, parimenti interessante sotto questo profilo è anche la legge regionale Umbria 16 febbraio 2010, n. 14.

³⁰⁹ Recante “*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

³¹⁰ A. FLORDIA, *La democrazia deliberativa, della teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Ist. del federalismo*, 5, 2007, p. 603.

aveva natura temporanea, con scadenza al 31 dicembre 2012, poi prorogata sino al 31 marzo 2013³¹¹.

La normativa si apre, all'art. 1, con un'importante affermazione di principio, di valore sociopolitico ancor prima che giuridico, qualificando la partecipazione all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali quale diritto, il cui esercizio è promosso dalla legge stessa. Infatti, la stessa disposizione prosegue enunciando le finalità perseguite, tra le quali: il rinnovamento della democrazia e delle sue istituzioni, mediante l'introduzione di processi, pratiche e strumenti di democrazia partecipativa; il rafforzamento, grazie alla partecipazione degli abitanti, della capacità dell'ente di elaborare, costruire e definire le politiche pubbliche; l'agevolazione dell'inclusione dei soggetti deboli; l'attivazione dell'impegno e della partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locale e regionale, la valorizzazione dei saperi e delle competenze diffusi nella società³¹².

Per quanto attiene ai soggetti titolari di tale diritto alla partecipazione, essi sono individuati in termini ampi, ricomprendendo tutti i residenti nel territorio toscano, sia cittadini italiani che stranieri o apolidi, le persone che vi lavorano, vi studiano o vi soggiornano, i toscani residenti all'estero e tutti coloro che abbiano interesse rispetto all'oggetto del procedimento partecipativo, purché il responsabile del dibattito ritenga utile il loro intervento (art. 2).

I punti cardine attorno ai quali ruota la legge toscana possono essere sintetizzati in tre aspetti³¹³.

³¹¹ La proroga è stata disposta con legge regionale 10 dicembre 2012, n. 72.

³¹² Art. 1, comma 3, l.r. Toscana n. 69/2007: “*La presente legge persegue altresì gli obiettivi di: a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società; e) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico; f) contribuire alla parità di genere; g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati; h) sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale; i) valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società; j) promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli; k) valorizzare le esperienze partecipative in atto*”.

³¹³ M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017, pp. 846-847.

In primo luogo, rileva l'istituzione del dibattito pubblico regionale e della relativa Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (art. 3), un organo monocratico³¹⁴ cui è attribuito il fondamentale compito di valutare e ammettere le proposte di dibattito (art. 5, comma 1)³¹⁵. Il dibattito pubblico, non definito dalla legge, rappresenta uno strumento volto ad acquisire “*tutti i punti di vista*” degli interessati “*sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti*” riguardanti “*grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica*” (art. 9, comma 1, lett. b); art. 7, comma 1). Il dibattito può essere richiesto sia da soggetti qualificati – ossia coloro che propongono o contribuiscono a realizzare il grande intervento o dagli enti locali coinvolti – sia dallo 0,50% dei soggetti titolari del diritto di partecipazione di cui all'art. 2. Tuttavia, occorre sottolineare che, a fronte della domanda di dibattito, il suo svolgimento costituisce una mera possibilità – e non un obbligo –, laddove la scelta è rimessa alla discrezionalità del soggetto che ricopre il ruolo di Autorità³¹⁶. Tale profilo appare poco coerente con la proclamazione della partecipazione quale diritto, soprattutto dal punto di vista della tutela giurisdizionale avverso l'eventuale diniego³¹⁷.

Il secondo pilastro è quello di cui all'art. 14, comma 1, in base al quale le imprese, gli enti locali e gli abitanti (compresi stranieri e apolidi) che raggiungano una certa percentuale³¹⁸, possono chiedere sostegno di natura finanziaria, metodologica o

³¹⁴ Ai sensi dell'art. 3, comma 2, l.r. Toscana cit., il titolare dell'Autorità è individuato in persona competente nell'ambito del diritto pubblico e delle scienze politiche o di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana.

³¹⁵ *Ex art. 5, comma 1, l.r. Toscana cit. l'Autorità: “a) valuta e ammette le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi del capo II e ne cura lo svolgimento; b) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi del capo IV; c) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi del capo IV; d) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'art. 14, comma 6; e) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; f) cura il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale che ne assicura adeguata pubblicità; il rapporto annuale riferisce, tra l'altro, sul rispetto e sul grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi ammessi a sostegno regionale; g) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi; h) esercita gli ulteriori compiti previsti dalla presente legge”.*

³¹⁶ Infatti, in base all'art. 7, comma 2, l.r. Toscana cit., “*l'Autorità può organizzare un dibattito pubblico*”.

³¹⁷ Sul punto, si veda M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008, p. 14.

³¹⁸ Art. 14, comma 1, l.r. Toscana cit.: “*Possono presentare domanda di sostegno a propri progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico sui grandi interventi del capo II: a) le seguenti*

sotto forma di “*assistenza nella comunicazione, anche mediante supporti informatici*” (art. 14, comma 6) per propri progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico sui grandi interventi.

Infine, rilevano le modifiche, integrazioni e coordinamenti – al fine di ampliare ancor di più la partecipazione – con altre disposizioni vigenti, *ex artt.* 20 e ss.

Dopo la positiva valutazione dell’applicazione della legge del 2007, la regione ha emanato la successiva legge 2 agosto 2013, n. 46, “*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”³¹⁹. Con questa, si sono risolti i principali nodi problematici della legislazione precedente.

In primo luogo, si è provveduto a definire il dibattito pubblico quale “*processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica*”; in secondo luogo, esso è previsto non più solo in relazione a grandi interventi, ma “*si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un’opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili*”, purché “*non oltre l’avvio della progettazione definitiva*” (art. 7, commi 1 e 2). Inoltre, scomparendo la locuzione “*può*”, il dibattito diviene obbligatorio per tutti gli interventi, opere e progetti di cui all’art. 8³²⁰.

percentuali minime di residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, raggiunte anche su iniziativa di associazioni e comitati: 1) il 5 per cento fino a mille abitanti; 2) il 3 per cento fino a cinquemila abitanti; 3) il 2 per cento fino a quindicimila abitanti; 4) l’1 per cento fino a trentamila abitanti; 5) lo 0,50 oltre trentamila abitanti. b) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di cittadini, residenti e associazioni; c) istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali, anche con il supporto di cui alla lettera a)”.

Art. 14, comma 3: “*Nei soggetti di cui al comma 1 sono ricompresi i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti che hanno compiuto sedici anni*”.

Art. 14, comma 4: “*Un’impresa può presentare domanda di sostegno ad un processo partecipativo solo su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica nel territorio interessato e con il supporto dei soggetti di cui al comma 1, lettera a)”*.

³¹⁹ L’adozione era prevista dalla legge regionale n. 69/2007, che all’art. 26, comma 2, prevedeva un procedimento valutativo su efficacia, diffusione e rendimento dei processi partecipativi e sull’opportunità di confermare o modificare la legge stessa.

³²⁰ Art. 8, l.r. Toscana n. 46/2013: “*1. Sono oggetto di Dibattito Pubblico: a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000; b) fatto salvo quanto previsto dall’articolo 23, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000.*”

Pertanto, la legge toscana del 2013 diviene l'unica legge in Italia «ad essere ispirata al concetto di partecipazione come una “fase” ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo»³²¹.

In terzo luogo, l'Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione diviene un organo collegiale, così garantendo un maggior controllo sulle decisioni. Tuttavia, rimane ferma la sua centralità nella valutazione circa l'ammissibilità del progetto, i cui criteri (l'interesse verso il territorio, l'oggetto del

2. Per le opere di iniziativa privata che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, l'Autorità coinvolge il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie. In tal caso non si applica il comma 7. L'entità del contributo viene definita d'intesa con l'Autorità, in relazione ai costi complessivi dell'investimento previsto. 3. Per le opere di cui ai commi 1 e 2 che comportano investimenti complessivi fra euro 10.000.000 e 50.000.000 che presentano rilevanti profili di interesse regionale, l'Autorità può comunque disporre un Dibattito Pubblico, sia di propria iniziativa, sia su richiesta motivata da parte dei seguenti soggetti: a) Giunta regionale; b) Consiglio regionale; c) enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere; d) soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere; e) almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento. 4. Non si effettua il Dibattito Pubblico: a) per gli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità; b) per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. b bis) per le opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato. 5. Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione. 6. Per le opere di cui al comma 5: a) il Dibattito Pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga agli articoli da 9 a 12; b) l'Autorità si adopera affinché i soggetti promotori assicurino la piena collaborazione nella realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuiscono anche sul piano finanziario; c) l'Autorità, qualora non ravvisi la possibilità di svolgere il Dibattito Pubblico, può comunque disporre un processo partecipativo ai sensi del capo III con tempi e modalità compatibili con il procedimento in oggetto. 7. Nei casi in cui sia disposto il Dibattito Pubblico e l'opera sia soggetta a valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale o provinciale ai sensi della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza), lo svolgimento del Dibattito Pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione nei casi di cui all'articolo 42, comma 2, lettera b), della stessa l.r. 10/2010. 8. Per i casi di opere pubbliche per le quali sono previste intese tra regioni: a) si applica il comma 6; b) non si applica il comma 7'.

³²¹ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in Osservatorio costituzionale AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 0, 2013, p. 1.

processo e l'utilità dell'intervento) sono ampi al punto tale da lasciare di fatto inalterata la discrezionalità di cui l'Autorità dispone. Inoltre, *ex art. 11, comma 1, lett. c)*, l'Autorità rimane titolare della nomina del responsabile del procedimento, che valuta l'utilità dell'intervento di soggetti diversi dai residenti (art. 2).

Su impulso dell'esempio toscano, l'Emilia-Romagna ha adottato la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3.

La legge rileva anzitutto per l'enunciazione, in apertura, di alcuni principi cui essa si informa. In particolare, l'art. 1, comma 1, sancisce che *“La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia”*. Pertanto, *“La Regione, in applicazione della presente legge, persegue in particolare la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, nel quale siano valorizzate le migliori pratiche ed esperienze, anche attraverso accordi procedurali tra la Giunta e il Consiglio delle Autonomie locali”* (art. 1, comma 4). Coerenti con tali principi, sono le finalità perseguite, tra le quali: *“valorizzare le competenze diffuse nella società, promuovere la parità di genere, l'inclusione dei soggetti deboli e gli interessi sottorappresentati e in generale un maggior impegno diffuso verso le scelte riguardanti la propria comunità locale e regionale; attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge; favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture”* (art. 2, comma 1).

I titolari del diritto a partecipare sono previsti dal successivo art. 3, comma 1, e – similmente a quanto previsto dalla legge toscana – essi sono *“tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente”*. Inoltre, la legge ha cura di precisare che tale diritto può essere esercitato anche nel caso in cui la regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non tecnici riguardo opere pubbliche nazionali (art. 2, comma 2).

Parimenti ampio risulta anche l’ambito applicativo oggettivo, dal momento che i processi partecipativi possono riguardare progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, una loro parte e possono *“andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo”* (art. 11, comma 1).

Il dato più rilevante della legge emiliana si rinviene nella ibridazione di diversi modelli partecipativi.

In tal senso, rileva anzitutto la definizione del processo partecipativo, quale *“percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione”*. Pertanto, la legge emiliana n. 3/2010 si differenzia dalla legge regionale Toscana essenzialmente per il fatto che, mirando a raggiungere un accordo all’esito del processo partecipativo, unisce «elementi di democrazia partecipativa con meccanismi concertativi [...] secondo un metodo che richiama le forme concertative della “democrazia associativa” o di quella “pluralistica”»³²².

³²² M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011, p. 218. L’Autore specifica che: «Il riferimento è a quelle modalità di integrazione della democrazia rappresentativa attraverso la partecipazione di

In secondo luogo, costituisce un'ibridazione tra democrazia rappresentativa e partecipativa il maggior coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nelle politiche di sviluppo dei processi partecipativi, mediante la previsione per cui l'Assemblea regionale realizza un'apposita sessione annuale alla partecipazione, al fine di approvare il programma di iniziative per la partecipazione, su proposta della Giunta (art. 6)³²³.

Nonostante la legge regionale Emilia-Romagna n. 3/2010 preveda plurime dimensioni della partecipazione, occorre però evidenziare – in senso negativo – la distinzione operata riguardo ai soggetti titolari dell'iniziativa del processo partecipativo. Sul punto, infatti, la legge distingue a seconda che il processo sia sostenuto finanziariamente dalla Regione, ai sensi dell'art. 9, oppure no: nel primo caso, *ex art. 5, comma 1*, la legittimazione è ristretta alla Giunta, all'Assemblea legislativa, agli enti locali (anche in forma associata) e alle loro circoscrizioni³²⁴, mentre nel secondo la legittimazione è aperta (art. 4).

Successivamente, la legge del 2010 è stata abrogata, venendo sostituita dalla legge regionale Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15. Per vero, tale legge non ha innovato radicalmente il quadro normativo precedente, per quanto le modifiche apportate non siano di scarsa importanza.

In particolare, la novità di maggior rilievo si coglie in punto di titolarità del diritto di partecipazione: se rimane fermo che per i processi sostenuti dalla regione l'iniziativa spetta all'ente responsabile (o a soggetti diversi, purché abbiano ricevuto l'adesione formale dell'ente, *ex art. 14*), in tutti gli altri casi la legittimazione risulta notevolmente ampliata. Infatti, *ex artt. 4 e 5*, sono titolari del diritto di partecipazione non solo i residenti, ma anche le persone che vi lavorano, studiano e soggiornano, nonché le imprese, le associazioni, ed in generale le altre formazioni sociali che ivi hanno la loro sede, ovvero che abbiano interesse ai processi stessi. Pertanto, ispirandosi alle leggi regionali Toscana n. 69/2007 e n.

soggetti collettivi portatori di interessi economici, nel primo caso, ovvero di altra natura, nel secondo, che possono assumere le vesti informali della pressione e del dialogo, oppure della partecipazione organica a istituzioni pubbliche».

³²³ In questo senso, A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33 ss.

³²⁴ Ai sensi dell'art. 5, comma 2, sono legittimati anche altri soggetti pubblici o privati, sempreché abbiano ottenuto formale adesione da parte di almeno un soggetto elencato al comma 1.

46/2013, la nuova legge emiliana estende la partecipazione a tutti coloro che vivono il territorio nel senso più ampio del termine, ma con una vistosa differenza rispetto al caso toscano: la loro legittimazione non è rimessa ad una valutazione circa l'utilità dell'intervento da parte del responsabile del processo, nominato dall'Autorità competente³²⁵.

Per quanto attiene alla Puglia, la regione è intervenuta sul tema con legge 13 luglio 2017, n. 28, "*Legge sulla partecipazione*".

Tale legge, ispirandosi ai principi costituzionali di sovranità popolare, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 1), persegue finalità come: garantire la partecipazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni; promuovere una cultura della responsabilità sociale condivisa in ogni ambito; promuovere la parità di genere; creare maggiore inclusione e coesione sociali, superando i divari territoriali, digitali, culturali, sociali ed economici (art. 2, comma 1).

Di rilievo rispetto alle altre esperienze analizzate appaiono due profili. In primo luogo, la qualificazione della partecipazione non solo come diritto, ma anche come dovere delle persone (art. 1, comma 3); in secondo luogo, rileva il principio espresso all'art. 1, comma 4, in base al quale la regione intende promuovere "*l'idea delle "città partecipate" e di una rete dei comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà ispirate all'articolo 118 della Costituzione, basate sui principi di qualità urbana e ambientale, inclusione e coesione sociale, nonché sull'uso condiviso dei beni pubblici*".

Al fine di attuare tali obiettivi e principi, anche la Regione Puglia istituisce lo strumento del dibattito pubblico, definito come processo di informazione e partecipazione su opere, progetti e interventi di particolare rilevanza in materia ambientale, territoriale, culturale ed economica, obbligatorio per i grandi interventi (art. 7, comma 2) e facoltativo per gli altri (art. 7, comma 3)³²⁶.

³²⁵ R. TONANZI, *Emilia-Romagna e partecipazione: cosa prevede la legge regionale?*, in *Labsus*, 2019.

³²⁶ Art. 7, commi 2 e 3, l.r. Puglia n. 28/2017: "*2. La procedura del dibattito pubblico, tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per: a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a*

I soggetti titolari sono individuati, ai sensi dell'art. 3, comma 1, nei residenti (anche apolidi o stranieri), come pure vi rientrano le associazioni, le imprese o altre organizzazioni sociali che hanno interesse al territorio. Similmente a quanto previsto dalla legislazione toscana, è ammessa la partecipazione anche di soggetti ulteriori, *“come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche”*, purché però il responsabile del dibattito ritenga utile il loro intervento.

Accanto allo strumento classico del dibattito, la legge pugliese introduce alcuni istituti innovativi: il *Town meeting* e il *Citizen meeting*, incontri annuali dedicati rispettivamente a sindaci (o amministratori) e ai cittadini, ai fini del monitoraggio e valutazione dei processi partecipativi (art. 8); l'Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, ossia un organismo di garanzia istituito presso il consiglio regionale con funzioni di verifica sull'attuazione della legge (art. 11); l'Ufficio della partecipazione (art. 5), istituito dalla Giunta nell'ambito della propria organizzazione, con numerosi compiti di formazione, coordinamento e informazione³²⁷.

euro 50 milioni; c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale. 3. Per le opere di cui al comma 2, che comportano investimenti complessivi fra euro 10 milioni ed euro 50 milioni che presentano rilevanti profili di interesse regionale, la Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4 può comunque disporre un dibattito pubblico”.

³²⁷ Art. 5, l.r. Puglia cit.: *“La Giunta regionale istituisce nell'ambito della propria organizzazione una apposita unità organizzativa con funzioni in materia di partecipazione, denominata Ufficio della partecipazione, con i seguenti compiti: a) predisporre la deliberazione annuale di cui all'articolo 4, comma 4; b) garantire l'interazione e l'interscambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi assicurando l'analisi dei fabbisogni e delle istanze partecipative e valorizzando i saperi di gruppi, organizzazioni e rappresentanze diffuse nella società; c) raccogliere istanze e dati che saranno alla base del programma annuale della partecipazione; d) raccogliere e istruire le proposte di processi partecipativi. Le proposte sono valutate dalla Giunta regionale al fine dell'inserimento nel programma annuale della partecipazione; e) gestire la piattaforma web, di cui all'articolo 4, comma 9; f) predisporre un archivio e pubblicare la documentazione a supporto dei processi partecipativi; g) diffondere la documentazione sui processi svolti e sui documenti finali; h) organizzare le opportune intese e forme collaborative con le agenzie e gli enti strumentali della Regione, nonché forme di raccordo con gli assessorati; i) svolgere attività di formazione e consulenza agli enti locali ed eventuale supporto tecnico alla progettazione e alla facilitazione dei processi partecipativi; j) svolgere in collaborazione con le strutture amministrative preposte, come indicate nel regolamento di cui all'articolo 2, comma 3, una specifica attività di formazione da destinare a enti locali e dipendenti regionali; k) organizzare presidi territoriali per lo svolgimento e la promozione degli strumenti della partecipazione e dei processi partecipativi locali. Le spese per il funzionamento dei presidi territoriali rimangono a carico degli enti locali coinvolti nella loro organizzazione e funzionamento”*.

Volendo svolgere delle considerazioni conclusive sulle leggi regionali esaminate finora, può dirsi che, per quanto differenti sotto taluni aspetti, esse convergono su numerosi profili³²⁸.

In primo luogo, tutte le leggi regionali configurano la partecipazione come un diritto, di cui sono titolari tutti gli interessati, a prescindere da particolari requisiti soggettivi; tuttavia, qualora non si tratti di residenti, la loro legittimazione ad intervenire nei processi partecipativi è subordinata ad una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione circa l'utilità del loro intervento. In secondo luogo, esse prevedono strumenti che vanno al di là della mera consultazione, in particolare attraverso il dibattito pubblico, che però solo in alcuni casi o a certe condizioni diviene obbligatorio. Infine, dato comune alle esperienze summenzionate è la non vincolatività delle risultanze acquisite all'esito del processo partecipativo, prevedendosi tutt'al più un obbligo motivazionale rafforzato per l'eventuale determinazione difforme.

2.4.1 *La gestione condivisa: il caso delle leggi regionali Lazio n. 10/2019 e Toscana n. 71/2020*

Ai fini della presente trattazione, particolarmente rilevante è la legge regionale Lazio 26 giugno 2019, n. 10³²⁹, recante “*Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*”. Tale legge rappresenta un *unicum* nel panorama normativo regionale dal punto di vista della partecipazione alle politiche urbane e di cura del territorio³³⁰. Essa infatti si differenzia nettamente dalle leggi analizzate in precedenza essenzialmente sotto due profili.

³²⁸ M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017, pp. 856 ss. Per una comparazione tra la legge regionale toscana n. 69/2007 e quella dell'Emilia-Romagna n. 3/2010, si veda A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011, pp. 255 ss.

³²⁹ Prima di tale intervento, la partecipazione dei cittadini alle politiche urbane laziali non era oggetto di una legislazione *ad hoc*, pur essendo contemplata in diverse disposizioni, quali: il Regolamento regionale 28 giugno 2006, n. 4, recante “*Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione*”; la legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, recante “*Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*”.

³³⁰ L. MUZI, *Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni*, in *Labsus*, 2019.

In primo luogo, la legge applica gli istituti partecipativi non più in relazione alle generali politiche regionali e locali, ma con riferimento all'attività specifica di cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani. In secondo luogo, differentemente dai casi precedenti, essa promuove e disciplina una nuova modalità di partecipazione, basata non solo sul confronto con i cittadini (perlopiù attraverso lo strumento del dibattito pubblico), ma sulla loro collaborazione attiva, secondo il modello dell'amministrazione condivisa. Si tratta quindi della prima legge regionale che attua effettivamente il disposto di cui all'art. 118, comma 4, Cost.

Infatti, l'art. 1 della l.r. Lazio n. 10/2019, che sancisce l'oggetto e le finalità della normativa, richiama espressamente la necessità di attuare il principio di sussidiarietà orizzontale³³¹ e l'art. 55, comma 2, lett. b), del Codice del Terzo settore, in riferimento al quale – come si è avuto modo di vedere – la Corte costituzionale si è pronunciata con sent. n. 131/2020, affermando che esso costituisce il fondamento normativo di un nuovo modello di amministrazione, quella, appunto, condivisa³³². Del resto, è la stessa legge che, nel definire cosa debba intendersi per “amministrazione condivisa”, parla di un “*modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente ai cittadini di condividere risorse e responsabilità nell'interesse generale*” (art. 2, comma 1).

Nello stesso senso va anche l'art. 3, comma 1, in base al quale tutte le politiche regionali devono ispirarsi alla collaborazione civica tra amministrazione e cittadini per svolgere attività d'interesse generale, secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione amministrativa. A ben vedere, tale disposizione attribuisce alla Regione Lazio un duplice ruolo³³³: da un lato, essa agisce direttamente quale ente territoriale che collabora con i cittadini per attività di gestione, cura e rigenerazione dei beni comuni urbani³³⁴ e, dall'altro, si pone quale ente promotore dell'attuazione

³³¹ In tal senso, la legge richiama anche l'art. 16, comma 6, dello Statuto, secondo cui la Regione “*favorisce, sulla base del principio di sussidiarietà, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale*”.

³³² Sul punto, si veda il par. 2.2. del Capitolo I.

³³³ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 135-136.

³³⁴ Ma ben possono agire in tal senso anche altri enti dipendenti dalla regione, come si evince dall'art. 3, commi 3 e 4: “*3. Ai fini di cui al comma 1, la Regione, gli enti strumentali e le società da essa controllate promuovono e realizzano azioni di amministrazione condivisa per la cura, la*

dell'art. 118, comma 4, Cost., favorendo i comuni che vogliono avviare attività di amministrazione condivisa a livello locale, anche con sostegni di tipo economico (artt. 8 e 9)³³⁵. Di grande interesse, quantomeno sul piano simbolico-valoriale, appare in particolare il disposto di cui all'art. 8, comma 2, in base al quale le agevolazioni previste dal medesimo articolo possono riguardare “*immobili confiscati alla criminalità organizzata e destinati al recupero e al riutilizzo ai fini sociali nel rispetto dalla normativa statale vigente*”³³⁶.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo disciplinato dalla l.r. Lazio n. 10/2019, il rapporto intercorre tra amministrazione regionale, nella duplice veste di cui si è detto, e privati.

Proprio nella definizione della controparte privata si coglie il netto distacco tra la legge laziale e le altre leggi regionali sulla partecipazione. Infatti, *ex art. 2, comma 1, lett. e*), i privati vengono qualificati come “*cittadini attivi*”, ovvero sia “*tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni*

rigenerazione, la valorizzazione e la gestione dei beni comuni mediante la stipulazione del patto di collaborazione di cui all'articolo 6, comma 2. 4. La Regione promuove presso gli enti locali e le loro articolazioni territoriali, nonché le associazioni di rappresentanza degli stessi, l'amministrazione condivisa di cui al comma 3 e concede contributi secondo quanto stabilito all'articolo 9”.

³³⁵ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 137. L'Autore evidenzia come «un altro modo con cui la regione può svolgere il proprio ruolo per così dire di “tutor” nei confronti dei comuni, soprattutto di quelli più piccoli, consiste nell'organizzare attività di formazione rivolte sia a funzionari regionali e locali, sia ai cittadini ed alle scuole, secondo quanto previsto all'articolo 4 della legge». Nello stesso senso rileva anche l'art. 5 della l.r. Lazio cit., che prevede l'istituzione sulla “*piattaforma digitale regionale dati*” di una sezione specifica dedicata all'amministrazione condivisa dei beni comuni, al fine di rendere accessibili e conoscibili tutti i dati relativi a questa attività, promuovendone applicazioni ulteriori.

³³⁶ Per un approfondimento delle attività di rigenerazione urbana e di amministrazione condivisa aventi ad oggetto beni confiscati alla criminalità organizzata, si veda M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 329 ss. L'Autrice sottolinea in particolare che: «Lo strumento della confisca – tradizionale e duttile istituto di natura amministrativa – ha in anni recenti trovato una assai rilevante applicazione nell'ambito delle moderne politiche di contrasto alla criminalità organizzata. Per quanto la natura giuridica del provvedimento di confisca sia stata a lungo oggetto di dibattito in dottrina, questa ha, infatti, espresso una forte quanto esorbitante portata simbolica, ricercata proprio dalla legislazione in materia [...]. L'inedita prospettiva simbolica della confisca (e dell'intero sistema di gestione dei beni confiscati) ha reso, al contempo, evidenti i rischi connessi al possibile fallimento, alla cattiva gestione o al ritorno dei beni nelle mani della criminalità organizzata. Tali rischi non investono, infatti, semplici fatti di puntuale gestione, economicamente valutabili, ma l'efficacia della complessiva politica di contrasto e la credibilità degli attori istituzionali incaricati di perseguirla», *Ibidem*, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, cit., p. 329.

sociali o di natura imprenditoriale che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano, anche per periodi di tempo limitati, per la cura, la gestione o la rigenerazione dei beni comuni in forma condivisa, anche con capacità organizzativa e di mobilitazione di risorse umane, tecniche e finanziarie". Pertanto, rispetto alla precedente legislazione regionale in materia di partecipazione, la normativa laziale innova completamente il dato della legittimazione al punto da ricomprendervi qualsiasi soggetto che, a prescindere dalla cittadinanza, dalla residenza e persino dalla capacità d'agire (riferendosi anche ai bambini), si attivi, mettendo a disposizione, secondo le proprie disponibilità, capacità e competenze, tempo e impegno, per lo svolgimento di attività di interesse comune³³⁷. Questo è un elemento particolarmente importante, dal momento che per valutare l'adeguatezza e l'efficacia della partecipazione dei soggetti, ciò che rileva non è tanto – o solo – lo strumento attraverso il quale il momento partecipativo si svolge, quanto piuttosto la categoria dei soggetti legittimati a intervenire³³⁸.

Da ultimo, occorre nuovamente considerare la regione Toscana, che – ispirandosi alla legislazione laziale – ha adottato la l.r. 24 luglio 2020, n. 71. Anche questa normativa, infatti, mira ad attuare il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Cost., nonché *ex artt.* 58 e 59 dello Statuto³³⁹. A tal fine, la legge favorisce la cittadinanza attiva "*promuovendo la diffusione della cultura dei beni comuni e del loro governo collaborativo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e coinvolgendo i soggetti sociali ed imprenditoriali*" (art. 1, comma 1).

³³⁷ L'inquadramento della categoria concettuale dei cittadini attivi sarà oggetto di approfondimento con riferimento ai regolamenti comunali di amministrazione condivisa, nell'ambito dei quali la categoria è nata. Si veda il Capitolo II, par. 3.1.1.

³³⁸ R. TONANZI, *La rigenerazione di fonte regionale come soluzione alla frammentazione urbana*, in *Urban@it*, 1, 2019, p. 8. Nello stesso senso, anche L. COEN, *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, pp. 189 ss.

³³⁹ Peraltro, l'art. 4, lett. m)-bis, dello Statuto (introdotto con legge statutaria regionale 26 novembre 2018, n. 64) prevede che la Regione persegue, come finalità prioritaria, "*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 e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi*".

Per quanto attiene alle parti del rapporto, si denota – rispetto alla legge regionale Lazio n. 10/2019 – un ampliamento dell’ambito applicativo soggettivo.

Dal punto di vista dell’amministrazione, infatti, la legge non si applica solo alla regione, ai suoi enti e alle società controllate, ma anche – *ex art. 2, comma 2, lett. e)* – alle aziende sanitarie e agli enti del servizio sanitario regionale. Sotto il profilo dei privati, rileva l’art. 5, rubricato “*Cittadini attivi*”, secondo cui: “*Tutti coloro che vivono sul territorio regionale sono soggetti attivi, sia come singoli, sia attraverso formazioni sociali, per iniziative di cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni e, in particolare, possono: a) avanzare proposte e assumere iniziative per il governo collaborativo di beni comuni; b) rivolgere istanze, agli enti regionali ed agli enti locali, per segnalare omissioni o inerzie nell’esercizio dei poteri amministrativi sui beni comuni; c) mettere a disposizione beni di loro proprietà affinché siano presi in considerazione ai fini dell’attuazione della presente legge*”³⁴⁰. Sul punto, occorre sottolineare la rilevanza rappresentata tanto dal fatto che la legge sembra ricomprendere nella categoria dei legittimati anche coloro che solo temporaneamente si trovano sul territorio interessato, quanto dall’esplicita previsione della possibilità per i privati di mettere a disposizione propri beni quali oggetto di amministrazione condivisa.

Altrettanto importante è l’art. 4 della legge toscana, con cui vengono individuati i criteri che ispirano la collaborazione tra p.a. e privati, quali: la semplicità, la sostenibilità la cooperazione e l’inclusività³⁴¹. Tra queste, significativo è il

³⁴⁰ Inoltre, viene specificato che, qualora cittadini attivi siano soggetti imprenditoriali, questi non possono ricavare dall’attività di cura e gestione alcun vantaggio economico, diretto o indiretto (art. 3, comma 4).

³⁴¹ Art. 4, l.r. Toscana cit.: “*La collaborazione tra cittadini attivi, enti regionali, enti locali e altri soggetti privati inerente ai beni comuni osserva i seguenti criteri, anche in attuazione dello Statuto: a) semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni, a tutti i livelli, e realizzazione del principio di buona amministrazione, secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità; b) responsabilità, nell’accezione di collaborazione che risulti orientata alla produzione di risultati utili, al mantenimento della finalità pubblica del bene comune e sia effettivamente orientata a perseguire l’interesse generale e ad avere un impatto positivo sulle comunità locali in termini di coesione sociale; c) cooperazione e inclusività, in quanto gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni, attengono a una organizzazione cooperativa, inclusiva e non di mercato, della vita associata e, pertanto, non sono soggetti alle procedure di evidenza pubblica nei casi consentiti dalla normativa vigente; d) pari opportunità fra donne e uomini e valorizzazione della differenza di genere, rifiuto di ogni discriminazione; e) sostenibilità, per il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio naturale; f) adeguatezza e differenziazione, affinché le forme di collaborazione tra cittadini, enti regionali, enti locali e altri soggetti privati, avvicinino ai cittadini, nella più ampia misura, l’organizzazione della vita sociale e l’esercizio delle funzioni pubbliche; g) sussidiarietà sociale, per il superamento delle*

riferimento alla responsabilità “*nell’accezione di collaborazione che risulti orientata [...] ad avere un impatto positivo sulle comunità locali in termini di coesione sociale*”. La coesione sociale è infatti uno degli obiettivi tipici dell’attività di rigenerazione urbana e ancor più dell’attività di cura e gestione dei beni comuni. Tuttavia, a fronte di questi molteplici profili positivi, occorre segnalare come la l.r. Toscana n. 71/2020 mantenga un’impostazione più conservatrice – quantomeno dal punto di vista lessicale – rispetto al modello laziale: non si parla, infatti, di amministrazione condivisa, ma di “*governo collaborativo*”. Sul punto, è stato osservato che si tratta di «un vero ossimoro, perché si accostano alla medesima locuzione due concetti opposti. La parola “governo” è sinonimo di conduzione, comando, guida, direzione, mentre “collaborazione”, indicando il “partecipare insieme con altri a un lavoro”, implica un rapporto di tipo paritario fra più soggetti in vista di un fine comune»³⁴². Il percorso verso l’amministrazione condivisa in Toscana è dunque ancora *in itinere*, ma vi sono tutte le premesse per una gestione del territorio sempre più democratica³⁴³.

Alla luce dell’esame delle innovative disposizioni regionali, sia laziale che toscana, può concludersi che – seppur gradualmente – anche i livelli di governo superiori stiano iniziando a recepire la virtuosa tendenza già avviata dalla regolamentazione comunale, sulla quale ci si soffermerà in seguito³⁴⁴. Al momento basti rilevare che con queste leggi, similmente a quanto già avviene a livello comunale, si supera la tradizionale concezione del principio di partecipazione, potenziandolo «con innesti di sussidiarietà e collaborazione civica, considerato che ai privati non basta più “avvicinarsi” all’esercizio del potere amministrativo, attraverso un ruolo procedimentale riconosciuto, ma questi pretendono di poter gestire il bene, di

disuguaglianze economiche e sociali e per favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità. h) promozione di piattaforme informative internet aperte alla cittadinanza e alle pubbliche amministrazioni per favorire lo scambio e la diffusione delle informazioni. 2. Gli enti regionali e gli enti locali garantiscono l’osservanza dei criteri di cui al presente articolo e monitorano a tal fine la gestione dei beni comuni, nonché l’attuazione dei patti di collaborazione di cui all’articolo 8”.

³⁴² G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 138.

³⁴³ S. LAZZARI, *Toscana: una legge per il governo collaborativo dei Beni comuni e del territorio*, in *Labsus*, 2020.

³⁴⁴ Si veda il Capitolo II, parr. 3 ss.

prendersene direttamente cura, così contribuendo fattivamente alla sua rigenerazione»³⁴⁵.

2.5 *I comuni e il nuovo ruolo dello strumento pianificatorio*

Prima di trattare l'aspetto più innovativo della rigenerazione urbana a livello comunale, ovverosia quello concernente i regolamenti per l'amministrazione condivisa e i relativi patti di collaborazione, in parte recepiti anche a livello regionale da parte della legge Lazio n. 10/2019 e Toscana n. 71/2020, è necessario soffermarsi brevemente sul tradizionale strumento pianificatorio e sulle sue evoluzioni, alla luce dell'avvento della quarta generazione dell'urbanistica.

Sul punto, occorre notare come le leggi regionali di rigenerazione urbana, inaugurando una nuova fase nella regolamentazione in materia di governo del governo³⁴⁶, caratterizzata dall'apertura alla partecipazione della collettività e dalla preponderanza dell'obiettivo di coesione sociale, abbiano anche contribuito a determinare nuove conformazioni della pianificazione.

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione dello strumento pianificatorio nel corso delle diverse stagioni dell'urbanistica, può dirsi che il piano è stato protagonista indiscusso delle prime due generazioni, ovverosia quelle più marcatamente volte a favorire l'espansione edilizia, seppure prima in modo incontrollato e poi razionalizzandolo³⁴⁷.

³⁴⁵ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 35. Del resto, tale tendenza, seppur non ancora nelle modalità di cura e gestione dei beni comuni urbani, era già presente in altre esperienze nelle quali il perseguimento dell'interesse generale è affidato a soggetti privati, sia come singoli che in forma associata, contribuendo a configurare una nuova cittadinanza, qualificabile come "cittadinanza amministrativa". Sul punto, si veda: F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., p. 50 e ID., *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 239 ss. Nello stesso senso, anche: G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2012.

³⁴⁶ Si tratta, tra le altre, delle leggi regionali analizzate in precedenza (Capitolo I, par. 1.4): legge regionale Puglia 29 luglio 2008, n. 21; legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65; legge regionale Lazio 18 luglio 2017, n. 7; legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24.

³⁴⁷ V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., pp. 3343 ss. Sul punto, si vedano *supra* i par. 1.2 e 1.3 del Capitolo I.

È infatti essenzialmente nell'attitudine razionalizzatrice del piano che si coglie la ragione della sua fortuna soprattutto nella seconda generazione dell'urbanistica. In questo contesto, la pianificazione è chiamata a svolgere una funzione centrale nella determinazione di un ordine *razionaldiscendente* nelle politiche territoriali, al fine di permettere all'amministrazione di indirizzare in modo unilaterale la crescita edilizia. Conseguentemente, lo spazio lasciato alla partecipazione è del tutto marginale: essa non avendo ancora una dimensione strutturata, veniva surrettiziamente concepita come mero apporto collaborativo, di fatto rimettendo la sua reale incidenza sulle politiche territoriali alla discrezionalità amministrativa³⁴⁸. Con la fine della seconda stagione dell'urbanistica e l'inizio della terza, il ruolo del piano cambia radicalmente.

In questa fase, infatti, cominciano a emergere interessi inediti, quali la tutela ambientale e il contenimento del consumo di suolo, la riduzione delle diseguglianze e l'obiettivo di maggior coesione sociale, la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistico-culturali e dei centri storici, dei quali occorre tenere conto nell'ambito delle politiche di utilizzo del territorio e della stessa pianificazione.

A fronte di queste nuove necessità, la risposta è fornita mediante un graduale abbandono dello strumento tradizionale del piano regolatore: alla sua eccessiva rigidità nella struttura e farraginosità nell'attuazione vengono imputati i fallimenti di regolazione dell'esistente³⁴⁹ e il p.r.g. è quindi progressivamente sostituito da

³⁴⁸ V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 673-674. L'Autrice rileva come in questa fase la pianificazione abbia come obiettivo primario «la scansione delle decisioni secondo un ordine *razionaldiscendente*» e che «la funzione dominante nella pianificazione sta nell'imporre una razionalità unilateralmente concepita». In considerazione di ciò, «Si spiega [...] che la giurisprudenza abbia qualificato le espressioni di partecipazione degli interessati al procedimento di pianificazione urbanistica come *apporti collaborativi*. Vale a dire, come episodi che l'amministrazione può gestire a suo piacimento, prendendo in esame, ai fini delle controdeduzioni, soltanto quelli rispondenti all'*interesse pubblico*. Così, attraverso l'*escamotage* degli apporti collaborativi, si compone l'evidente contrasto tra i due aspetti dominanti: in linea logica parrebbe infatti che unilateralità e partecipazione siano in antitesi, una unilateralità partecipata è un nonsenso. Però, se la partecipazione è soltanto in funzione di apporto collaborativo, il conflitto si risolve a favore, per così dire, della unilateralità, quindi di quell'ordine *razionaldiscendente* che sembra essere (essere stato) l'aspetto maggiormente caratterizzante della pianificazione».

³⁴⁹ Cfr. G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 60. L'Autore evidenzia come «In Italia l'attività di recupero e di (ri)utilizzo dell'esistente nasce con l'esaurirsi della seconda generazione urbanistica, ancora fortemente incentrata sull'espansione edilizia (seppur razionalizzata), allorché il tradizionale metodo di pianificazione basata esclusivamente sul piano regolatore, ossia uno strumento rigido e difficile da attuare nel breve periodo, cede rapidamente il passo ad un'urbanistica per progetti,

strumenti di natura acceleratoria, derogatoria e maggiormente flessibile, ovverosia i programmi. L'intento perseguito attraverso l'utilizzo dei programmi nell'ambito della terza generazione dell'urbanistica è dunque quello di passare da un approccio pianificatorio «autoritativo e discendente» a un «processo ascendente, consensuale e partecipativo»³⁵⁰, in modo tale da garantire la permeazione degli interessi emergenti nelle politiche territoriali³⁵¹.

Tuttavia, per quanto i programmi abbiano avuto l'innegabile merito di porre all'attenzione dei soggetti regolatori le nuove esigenze sociali, culturali e ambientali, da un lato, hanno determinato una radicale torsione verso il soddisfacimento di interessi esclusivamente privati³⁵² e, dall'altro, non sono riusciti a ricondurre a sistema la complessità dei valori in gioco, frammentando in molteplici interventi puntuali una regolazione che invece, per sua natura, dovrebbe massimamente ispirarsi alla coesione³⁵³.

affidata a leggi speciali, derogatorie, e ad una programmazione a carattere consensuale e contrattata [...] L'urbanistica di terza generazione sconfessa integralmente il modello del piano regolatore».

³⁵⁰ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 244.

³⁵¹ L. GUERRIERI, *Criticità e punti di forza dei programmi di riqualificazione in Italia*, in L. BERTELLI, A. DE VITA (a cura di), *Una città da abitare. Rigenerazione urbana e processi partecipativi*, Roma, Carocci, 2013, p. 35: «È importante aver focalizzato il problema a cui i programmi complessi cercano di dare soluzione e cioè il quasi totale fallimento delle politiche tradizionali di governo del territorio: sia come capacità di dare risposte alla complessità della città contemporanea e alle sue contraddizioni, sia come possibilità di innalzare la qualità della vita degli abitanti e di mantenere inalterato il capitale di beni comuni di cui disponiamo. Un fallimento delle politiche tradizionali, se riteniamo che questi ultimi due aspetti siano il fine principale a cui le politiche pubbliche di pianificazione territoriale dovrebbero tendere».

³⁵² Sul punto, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 32. L'Autrice, nel descrivere il passaggio dalla seconda alla terza generazione dell'urbanistica e, dunque, dai piani ai programmi, nota che «se con i piani di recupero era ancora il pubblico a dover prefigurare la possibilità di vantaggi per il privato, così da trarne l'investimento, successivamente sarebbero stati gli interessi dei privati a orientare l'interesse pubblico, finendo per incidere sulle scelte discrezionali dell'amministrazione». Nello stesso senso, anche G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 64, secondo cui dall'applicazione dei programmi settoriali deriva «un pericolosa perdita identitaria delle istituzioni pubbliche proposte al governo del territorio».

³⁵³ A. FIORITTO, *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, cit., pp. 50-51. L'Autore sottolinea che, a fronte del fallimento del sistema tradizionale del piano regolatore generale, «si sono moltiplicati i procedimenti atipici di variante al piano, quasi sempre decisi fuori dal contesto pianificatorio, basati soprattutto, e qui viene ad evidenza un altro elemento cardine del problema, sulla disponibilità finanziaria utilizzabile sul momento. Una delle conseguenze derivanti dalle problematiche illustrate è stata il proliferare dei nuovi strumenti urbanistici c.d. destrutturati, ovverosia di piani dai variegati contenuti e dal medesimo valore conformativo del territorio della proprietà, ma formati da più provvedimenti amministrativi facenti parte del medesimo disegno strategico ed operativo».

È proprio alla luce degli insuccessi dei programmi che negli ultimi decenni, ovverosia attraverso le leggi regionali di quarta generazione, il p.r.g. è tornato ad assumere un ruolo centrale nell'ambito dell'urbanistica, al fine di garantire una sintesi organica tra gli interessi rilevanti e, al contempo, di riportare la conformazione territoriale nell'alveo delle scelte amministrative. Tuttavia, il piano che caratterizza quest'ultima fase evolutiva costituisce un modello molto distante da quello tradizionale, non tanto – o non solo – per struttura, quanto a livello di contenuti³⁵⁴.

La principale ragione del mutamento si rinviene nella nuova concezione del territorio quale ambito oggettivo sul quale il piano deve incidere. Infatti, da un territorio qualificato esclusivamente come dimensione fisica, si passa ad un concetto più esteso, inquadrabile nella definizione di territorio come bene comune, quale prodotto della continua interazione tra ambiente e società ivi insediata³⁵⁵.

Da tale nuova impostazione deriva l'ingresso all'interno dello strumento pianificatorio di molteplici valori e funzioni, diversificati in ragione delle differenti realtà sulle quali occorre intervenire.

Tra gli elementi di nuova introduzione nello strumento pianificatorio si annoverano in primo luogo le misure a tutela del suolo, declinate non più soltanto in negativo, nel senso di divieti o limitazioni al consumo ulteriore, ma anche positivamente, attraverso la previsione di misure al rinnovamento, al riuso e alla riqualificazione dei tessuti urbani già esistenti³⁵⁶. Parimenti di rilievo, tra gli interessi che entrano a

³⁵⁴ E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013, pp. 179 ss.

³⁵⁵ A. MAGNAGHI, *Il territorio come bene comune. Relazione al Convegno "Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali"*, Grosseto, 2006: «Il territorio è il prodotto di lunga durata di processi di civilizzazione e di domesticazione della natura che si sono susseguiti nel tempo trasformando il medesimo ambiente fisico in un evento culturale (il paesaggio urbano e rurale) attraverso relazioni co-evolutive fra insediamento antropico e ambiente [...]. Il territorio, deve essere considerato bene comune in quanto esso costituisce l'ambiente essenziale alla riproduzione materiale della vita umana e al realizzarsi delle relazioni socio-culturali e della vita pubblica. Territorio non è quindi soltanto il suolo o la società ivi insediata, ma il patrimonio (fisico, sociale e culturale) costruito nel lungo periodo, un valore aggiunto collettivo». Sul tema, si veda più ampiamente: A. MAGNAGHI (a cura di), *Territorio bene comune*, Firenze, Firenze University Press, 2012.

³⁵⁶ F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, cit., p. 3: «La politica di contenimento del consumo di suolo si muove non solo, quindi, all'interno di una logica limitativa (nel senso di *cosa non si può fare*) ma appunto positiva, tesa ad incentivare attività che valorizzano il tessuto urbanistico esistente come alternativa al consumo di nuove aree. Contenimento del consumo di suolo e valorizzazione dell'esistente sono due facce della stessa medaglia, aspetti connessi e complementari; per mezzo del *fare* (riutilizzo e riqualificazione dell'esistente) si

far parte della regolamentazione del p.r.g., è la tutela dei centri storici, la cui tendenza negli ultimi decenni è quella di uno spopolamento per i borghi più piccoli e di *gentrification* per le città di dimensioni più estese, di talché il compito che devono assolvere i nuovi strumenti pianificatori non è più la difesa statica del loro assetto, in un'ottica di conservazione, ma la preservazione dinamica, al fine di renderli nuovamente spazi vivi e autentici³⁵⁷.

Tuttavia, ferma la rilevanza dei cambiamenti suesposti, «la *metamorfosi* del piano urbanistico discende direttamente dal potenziamento dell'apparato conoscitivo e della fase istruttoria, da cui discende una maggiore "oggettivizzazione" a monte delle caratteristiche morfologiche dei territori», riducendosi dunque il profilo autoritativo-discrezionale dello strumento a favore del coinvolgimento della comunità interessata³⁵⁸.

Infatti, la configurazione tradizionale del piano, contraddistinta da poca trasparenza nei presupposti di intervento, dall'assenza di motivazione (ai sensi dell'art. 3, comma 2, l. n. 241/90) e da un livello minimo di istituti partecipativi, rendeva lo strumento frutto di una scelta unilaterale ed esclusiva da parte dell'amministrazione, altamente discrezionale, e, pertanto, difficilmente contestabile in sede di generale giurisdizione di legittimità, in ossequio al limite del

conserva l'esistente evitando appunto utilizzo di nuove aree».

³⁵⁷ E. BOSCOLO, *Le nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 161-162: «I centri storici delle città più attrattive rischiano, a causa di un fenomeno che si definisce ormai usualmente *gentrification*, di perdere definitivamente la loro funzione di luoghi comunitari e di recedere a teatri di una rappresentazione della loro monumentalità. Per contro, centri storici minori, borghi e paesi che costituiscono il tessuto territoriale profondo del Paese stanno anch'essi subendo un affievolimento della rispettiva vocazionalità per effetto della porosità dei confini storici e della carenza di opportunità per i segmenti più attivi della popolazione. Questi luoghi si stanno inesorabilmente spopolando e ogni discorso sulla conservazione del paesaggio urbano locale perde senso. La sfida non è più la conservazione dell'assetto materiale ma la preservazione di questi spazi come luoghi autenticamente vissuti». Per un approfondimento sull'evoluzione dei quartieri centrali di Roma in questo senso, si vedano: F. TOMASSI, *Dare un senso nuovo alla quarta Roma*, in G. CAUDO (a cura di), *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell'essere Capitale*, Roma, pubblicazione indipendente, 2017; K. LELO, S. MONNI, F. TOMASSI, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli Editore, 2019; K. LELO, S. MONNI, F. TOMASSI, *Le sette Rome. La capitale delle disuguaglianze raccontata in 29 mappe*, Roma, Donzelli Editore, 2021.

³⁵⁸ G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 66.

sindacato c.d. debole volto ad evitare che la pronuncia travalichi i confini della giurisdizione estesa al merito³⁵⁹.

Diversamente, nella nuova configurazione del piano, inaugurata dalle leggi regionali di quarta generazione, le condizioni fattuali assunte come base per l'adozione acquistano una rilevanza fondamentale, dovendosi valutare attentamente lo stato di partenza dei luoghi di intervento al fine di dettare una disciplina efficace, soprattutto in virtù delle nuove e differenziate finalità di natura sociale, ambientale, culturale, economica. L'evidenziazione chiara e dettagliata dei presupposti e la rilevanza assunta dalla fase istruttoria del procedimento si riflettono inevitabilmente sul tasso di discrezionalità della decisione, notevolmente ridotto, e sulla motivazione, che dovrà necessariamente essere completa e porsi – rispetto ai presupposti stessi – in termini di congruità e logicità³⁶⁰. Mancando di tali requisiti, l'atto pianificatorio potrà senz'altro esser sottoposto all'attenzione del giudice amministrativo ai fini dell'annullamento per eccesso di potere, senza il rischio di scadere in un sindacato di merito³⁶¹.

³⁵⁹ E. BOSCOLO, *Le nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., pp.169-170. L'Autore in particolare ritiene che i limiti al sindacato giurisdizionale siano imputabili al fatto che «si è ritenuto che non sia possibile mettere in discussione il mosaico di scelte in cui si articola il piano (nelle quali si identifica il “merito” della decisione amministrativa e dunque la componente non sindacabile), se non nei casi (estremi e di infrequente verifica) di macroscopica irragionevolezza o di errore di fatto manifesto». Pertanto, «si è cominciato a parlare di “potere di piano” per riferirsi ad una decisione a carattere ampiamente discrezionale, non scomponibili in un fascio di micro-determinazioni riferibili ai singoli lotti, di fronte alla quale si scolorano le posizioni soggettive dei singoli proprietari».

³⁶⁰ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 800. L'Autrice evidenzia come la più moderna legislazione regionale «pur nella varietà di soluzioni adottate circa l'ampiezza delle garanzie, tende ad anticipare la partecipazione dei soggetti interessati talvolta già alla fase di avvio del procedimento di pianificazione, antecedentemente, quindi, alla elaborazione-adozione del piano, dandosi voce ai singoli e/o alle loro formazioni sociali ai fini della reale definizione degli obiettivi finali dello sviluppo territoriale. Il che si riflette in più severi doveri di motivazione in capo al soggetto pianificatore e in un complessivo ridimensionamento delle note eccezioni all'applicazione degli istituti di garanzia contemplati dalla legge generale sul procedimento amministrativo». Si vedano in tal senso la menzionata l.r. Toscana n. 65/2014, che a tal fine prevede l'istituzione del Garante dell'informazione e partecipazione, così come anche la l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017.

³⁶¹ In proposito, G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., pp. 71-73, richiama le già menzionate leggi regionali Emilia-Romagna n. 24/2017, Puglia n. 13/2008 e Lazio n. 7/2017, laddove i rispettivi strumenti (il Piano Urbanistico Generale, i Programmi integrati per la rigenerazione urbana e i Programmi di rigenerazione urbana) perseguono le finalità del contenimento del consumo di suolo e di valorizzazione delle identità locali attraverso la definizione puntuale dei presupposti di intervento e l'ampio coinvolgimento degli abitanti sin dal procedimento finalizzato alla loro adozione. Su tali leggi regionali, si veda il Capitolo I, par. 1.4.

Infine, la conquista di maggior rilievo del nuovo modello pianificatorio è rappresentata dall'inedita centralità degli istituti partecipativi. Questi ultimi si sono ampliati e evoluti notevolmente, passando dalle mere osservazioni successive all'adozione del piano ad una partecipazione che si sviluppa lungo tutto il procedimento amministrativo.

Infatti, anzitutto, lo stesso istituto delle osservazioni è mutato, configurandosi a prescindere dalla titolarità di uno specifico interesse (in chiave prettamente difensiva), a favore di una titolarità diffusa, che compete a tutti i cittadini, in una logica maggiormente collaborativa³⁶²; in secondo luogo, alle osservazioni e controdeduzioni si sono affiancati strumenti ulteriori, quali quelli di formazione e divulgazione delle metodologie e delle pratiche di informazione e partecipazione e, più in generale, misure volte a rendere la partecipazione la forma ordinaria di amministrazione e di governo del territorio³⁶³.

Tutto ciò fa sì che il piano, nella configurazione attuale acquisita grazie alle leggi regionali di rigenerazione urbana, si atteggi quale strumento di governo del territorio maggiormente rappresentativo, in grado di sintetizzare e bilanciare i diversi interessi coinvolti, espressivo di una funzione e di un potere sì pubblici, ma non per questo insensibile alle istanze provenienti dalla collettività di riferimento³⁶⁴.

³⁶² E. BOSCOLO, *Le nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., p. 174: «L'innalzamento della qualità della partecipazione è favorito anche dalla circostanza che si è passati in un breve torno d'anni dalla partecipazione quale confronto sul piano e post-piano (ossia su un documento già redatto) ad una possibilità di partecipazione pre-piano. Il punto d'approdo è rappresentato da una partecipazione lungo tutto l'itinerario del processo di piano, che può, almeno in potenza e grazie ad un atteggiamento non neutrale delle amministrazioni, divenire strumento per innalzare il patrimonio di conoscenza territoriale e la legittimazione complessiva della successiva decisione».

³⁶³ Si pensi, a titolo esemplificativo, al procedimento di adozione del PUG di cui alla richiamata l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, che prevede l'istituzione e il coinvolgimento attivo del Garante della comunicazione e della partecipazione, affinché le istituzioni, le organizzazioni, le associazioni, i comitati e i gruppi di cittadini portatori di interessi generali siano informati e possano incidere sulle scelte del Piano.

³⁶⁴ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 799-800: «Il ruolo nodale riconosciuto alle autorità locali e la tradizionale centralità del PRG nel sistema della pianificazione conducono, dunque, a ripensare la figura del piano regolatore stesso [...]. La pianificazione non appare più riducibile alla consueta logica di produzione di atti conclusivi di procedimenti amministrativi leganti previsioni puntuali, cristallizzata in una durata indeterminata, potendo viceversa atteggiarsi come procedimento plurifasico, come disegno in divenire, secondo la ormai diffusa formula del *planning by doing* [...]. In tal modo potrebbero aprirsi spazi per un ruolo effettivamente attivo e creativo del privato nella fase attuativa del piano stesso nel quadro di un'azione pubblica ferma ed effettiva, senza perciò giungersi a improbabili soluzioni di

Tuttavia, per quanto l'evoluzione dello strumento pianificatorio sia senz'altro positiva e in grado di aprire nuovi orizzonti per lo sviluppo della rigenerazione urbana, la partecipazione dei cittadini rimane ancora sostanzialmente ancorata a visioni tradizionali, intesa prevalentemente come apporto istruttorio e non come concreta collaborazione anche nelle fasi successive di messa in atto degli interventi, che resta di appannaggio della pubblica amministrazione o, eventualmente, dei soli privati finanziatori. In altri termini, nell'elaborazione dei piani di ultima generazione «la presenza del privato si manifesta [...] secondo un modello “bipartito”, basato su una sostanziale distinzione fra coloro che attuano le scelte dell'amministrazione sulla rigenerazione (inevitabilmente soggetti imprenditoriali) e coloro che invece partecipano sì alla elaborazione di quelle scelte – cioè le comunità locali, gli “abitanti” – senza però essere coinvolti direttamente nella loro pratica realizzazione»³⁶⁵. Tale tipologia di partecipazione è invece quella caratterizzante i modelli di amministrazione condivisa e in particolare i menzionati regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni urbana e i relativi patti di collaborazione, ovverosia la c.d. rigenerazione urbana “dal basso”³⁶⁶.

3. Il rapporto tra norme e rigenerazione urbana: il diritto informale

Dopo la disamina dell'evoluzione normativa delle principali disposizioni che, per ciascun livello di governo, si occupano attualmente della rigenerazione urbana, si

parificazione tra soggettività giuridiche, quella privata e quella pubblica, irriducibilmente eterogenee». Sul punto, anche G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., pp. 66-67: a seguito di queste evoluzioni, lo strumento pianificatorio «ha dimostrato una visione non limitata all'*urbs*, ma finalmente estesa alla considerazione di tutti gli interessi connotati da ricaduta territoriali, tradizionalmente affidati a discipline specialistiche parallele (tutela e gestione del paesaggio, tutela dell'ambiente, tutela dei beni storico-culturali, valorizzazione dei centri storici, recupero del degrado urbano); soprattutto, è stato in grado di aprirsi alla partecipazione democratica dal basso, superando il limite dell'esclusione della partecipazione procedimentale *ex lege* n. 241/90, l'insufficienza delle osservazioni relegate alla fase post-adozione, e consentendo l'apporto di tutti i cittadini anche nella fase progettuale, di costruzione del modello urbano da realizzare». L'Autore, quindi, giunge a concludere che «la capacità di adattamento» del piano dimostra come questo «ancora oggi, di fronte alle sfide della città moderna, [...] rimane il metodo d'elezione per la gestione del territorio».

³⁶⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 107.

³⁶⁶ Su cui si veda il Capitolo II, parr. 3 ss.

ritiene necessario svolgere una considerazione conclusiva circa l'impatto del diritto positivo sul fenomeno.

Infatti, dalla disamina effettuata, si può notare come tanto più le norme appaiono rigide e calate dall'alto, imposte dal Legislatore senza prendere in considerazione le istanze dei soggetti realmente interessati alla rigenerazione di un determinato contesto urbano, tanto più esse sembrano destinate a fallire nell'intento programmato. Viceversa, le forme di rigenerazione urbana più innovative ma anche più efficaci, rispondenti alle caratteristiche della nuova generazione dell'urbanistica, ovvero la maggiore partecipazione della cittadinanza attiva e il perseguimento di obiettivi di inclusione sociale, appaiono quelle maggiormente flessibili, quali la *soft law* sovranazionale e, ancora una volta, i regolamenti di amministrazione condivisa: la rigenerazione necessita di flessibilità, affinché «gli ostacoli e i formalismi amministrativi non vanifichino gli obiettivi della riconversione, del riuso e della riqualificazione»³⁶⁷.

In effetti, questo tipo di approccio nella regolamentazione del fenomeno, fondato su regole elaborate secondo schemi che esulano dalle procedure tradizionali e qualificabile come diritto informale, si è sviluppato soprattutto nell'ambito dei contesti urbani, quale «reazione delle città». Esso rappresenta la risposta ad una serie di problematiche che proprio nel tessuto urbano si sono poste con maggiore criticità, nel tentativo di una «riconnessione di esperienze meramente sociali dentro una cornice giuridica accettabile per un ordinamento fondato sul diritto positivo»³⁶⁸.

Infatti, le autonomie locali negli ultimi anni si sono trovate a interfacciarsi sempre più spesso con esperienze nate «dal basso», ossia dall'attivismo dei cittadini – come singoli o in forma associata –, volte al recupero, alla valorizzazione, alla rigenerazione e, in definitiva, alla rivendicazione di beni e spazi urbani quali luoghi di fruizione collettiva³⁶⁹. Le ragioni che hanno comportato il diffondersi di tali manifestazioni di rigenerazione del basso sono molteplici e di diversa natura.

³⁶⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 189.

³⁶⁸ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, 1, 2018, p. 29.

³⁶⁹ F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *Introduzione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 7: «È innegabile che la rigenerazione di beni e spazi urbani siano ormai esperienze diffuse con grande capillarità nel panorama di qualunque contesto urbano nazionale e internazionale. Le città mostrano numerosi

In primo luogo, rileva senz'altro la riduzione, a seguito della crisi economica, delle risorse disponibili da parte dei soggetti pubblici da investire in politiche urbane, determinando certamente un intervento spontaneo dei privati a sopperire alle inefficienze amministrative³⁷⁰; ciò avviene soprattutto presso i livelli di governo inferiori, ovverosia quelli con minori capacità in termini sia finanziari che organizzativi e che dunque più difficilmente possono sfruttare appieno le funzionalità degli spazi e dei beni urbani, adattandoli alle concrete esigenze della comunità, e affrontare problematiche che possono sorgere dal loro conseguente abbandono³⁷¹.

Tuttavia, al di là della contrazione dei mezzi economici, occorre soprattutto notare come si stia affermando la consapevolezza, anche da parte delle stesse pubbliche amministrazioni, dell'esistenza – e coesistenza – di modelli di governo alternativi rispetto a quello tradizionale fondato su un rapporto bipolare pubblico-privato, spesso insoddisfacente. Tali modelli si basano piuttosto sulla partecipazione degli interessati non solo nella fase di elaborazione degli interventi, ma anche in quella successiva della loro concreta attuazione, sicché in definitiva creano un virtuoso processo di relazioni sinergiche e osmotiche tra privati e pubbliche amministrazioni³⁷².

esempi di questa tendenza, particolarmente nei contesti in cui l'attivismo dei cittadini, singoli e associati nonché di soggetti giuridici privati funge da stimolo per l'avvio di processi di riqualificazione dei luoghi urbani».

³⁷⁰ Al riguardo, si pensi ai numerosi casi di comitati di quartiere o anche di singoli residenti che si impegnano in iniziative di raccolta di rifiuti e di pulizia delle strade o delle aree verdi. Per una rassegna di tali iniziative, si può consultare il sito: <https://www.labsus.org>.

³⁷¹ G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., pp. 21-22. L'Autore nota come l'esigenza di rigenerare un luogo talvolta nasca dalla «precisa volontà di riallineare la funzionalità di quello spazio alle nuove esigenze che manifestano coloro che lo vivono»; d'altra parte, si evidenzia che nelle città siano sempre più presenti spazi che oramai non rispondono più ad alcuna funzione urbanistica né sociale e che pertanto, se da un lato rappresentano un problema per il governo locale, quali possibili cause di degrado, insicurezza e pericolosità, dall'altro costituiscono occasioni per interventi volti a dar loro «un nuovo ciclo di vita, anche attraverso una loro destinazione ad una funzione diversa da quella avuta in precedenza».

³⁷² U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3, 2006, p. 156: attraverso tali modalità di partecipazione, si realizza un «relazionamento della società civile con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde». Sul punto, anche: ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009.

Anche in relazione a tale elemento vengono in rilievo le autonomie locali³⁷³: se è vero che i comuni hanno minor disponibilità di risorse, sicché possono essere affiancati dai cittadini al fine di colmare eventuali lacune, è altrettanto vero che proprio tali enti, in quanto più vicini agli interessi da regolamentare, mostrano una sensibilità più elevata verso queste forme inedite di attivismo e collaborazione cittadine e, quindi, nei confronti delle regole informali che ne derivano³⁷⁴.

In particolare, è stato evidenziato che, a fronte dell'informalità propria delle iniziative spontanee dei cittadini, i soggetti pubblici possono atteggiarsi in modo diverso, dando vita ad altrettanti modelli di rapporto³⁷⁵. Tra questi, quello più rilevante è il modello della collaborazione.

Infatti, tale modello è l'unico attraverso il quale è possibile ricondurre le esperienze sociali di rigenerazione all'interno di una cornice giuridica stabile, ovverosia dotata di un sufficiente grado di certezza, ma al contempo flessibile, che permette alle parti

³⁷³ E ciò non solo con riguardo all'ordinamento italiano, ma anche con riferimento al contesto europeo. Sul punto, si veda C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, cit. pp. 69 ss.

³⁷⁴ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 84.

³⁷⁵ F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle città*, in R. GALDANI, A. MARATA (a cura di), *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*, Roma, CNAPPC, 2017, pp. 727 ss. L'Autore individua in proposito quattro differenti modelli. Il primo è quello «della tolleranza», «destinato a convivere con gradi di forte incertezza e grave conflittualità con il diritto posto, perché illegalità e informalità tendono a sovrapporsi», dal momento che le esperienze sociali sono, appunto, meramente tollerate. Tuttavia, come evidenziato da numerosi casi concreti riconducibili a tale modello, la tolleranza non implica che il diritto non incida affatto su tali forme di iniziative: piuttosto, le autorità pubbliche, pur avendo «temporaneamente deciso di non osservare precise norme del diritto posto», hanno instaurato con tali realtà delle relazioni informali di natura comunque giuridica, come dimostrato dal fatto che sono stati in ogni caso garantiti importanti diritti umani. Il secondo modello che rileva è definito «del riconoscimento», caratterizzato da «un quadro di legalità debole», nel quale «le autorità pubbliche hanno riconosciuto formalmente in via transitoria il valore di certe esperienze sociali, le quali però – scaduto il periodo transitorio – hanno proseguito senza che quelle condizioni iniziali fossero definitivamente risolte e formalizzate». Anche in questo caso, però, il venir meno del riconoscimento formale non determina l'automatica irrilevanza giuridica dell'esperienza, come chiarito dalla sent. n. 77/2017 della sezione regionale Lazio della Corte dei Conti, in base alla quale la sola scadenza della concessione di un immobile a favore di un'associazione civica «non può essere fatta valere per reclamare un uso diverso del bene se non è accompagnata dal riscontro che l'uso sociale – a un tempo accertato – sia venuto meno». Il terzo modello è quello «della qualificazione giuridica originale», ovverosia quando le autorità comunali riconoscono queste esperienze sociali, secondo una qualificazione «estranea al diritto posto» ma non per questo meno giuridica. Tuttavia, il limite di questo modello è rappresentato dal fatto che «per ottenere questo risultato resta determinante [...] la delibera di qualificazione dell'autorità comunale che, necessariamente, è singolare, nel senso che non ha una portata generale ma si riversa su un singolo bene o spazio». Infine, l'ultimo modello è quello della collaborazione, fondato sui relativi patti adottati dai comuni che si siano dotati dei regolamenti sull'amministrazione condivisa.

– sia pubblica che privata – di co-determinare la disciplina del loro rapporto, ridefinendo in modo «creativo e non standardizzato [...] soluzioni che sono commisurate ai concreti obiettivi e alla specificità del caso che viene in rilievo, permettendo di costruire [...] un diritto comunitario determinato dai soggetti coinvolti»³⁷⁶.

In altri termini, il graduale (ma necessario), superamento delle dinamiche tradizionali dei rapporti tra amministrazioni e privati, a seguito della loro inidoneità a regolare le numerose esigenze che emergono dalla comunità, talvolta determina una svolta in senso collaborativo nei metodi di governo.

Del resto, un contributo fondamentale allo sviluppo del modello collaborativo è dato dalla natura stessa della rigenerazione: questa, ponendosi al contempo come obiettivo di interesse generale da perseguire ma anche come forza motrice delle spontanee iniziative dei cittadini, favorisce una sinergia volta a garantire che le politiche pubbliche territoriali si leghino inevitabilmente con la manifestazione e l'esercizio dei diritti e delle libertà dei soggetti che quel territorio lo vivono e alla cui cura, pertanto, sentono di voler partecipare³⁷⁷.

La rilevanza di questo modello di informalità rispetto agli altri – pure possibili – sta nel fatto che esso attua direttamente il principio di sussidiarietà orizzontale, il quale trova espressa copertura costituzionale all'art. 118, comma 4. Pertanto, il modello collaborativo rinviene il suo fondamento direttamente nella Costituzione senza bisogno di un'interposizione legislativa, essendo di per sé il rapporto sinergico, instauratosi tra privati e amministrazione per finalità d'interesse generale, una forma di «ricomposizione» degli interessi, pubblici e privati, in gioco³⁷⁸.

³⁷⁶ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018, p. 8.

³⁷⁷ C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., p. 31: la rigenerazione urbana, quale «finalità-risultato di pubblico interesse a matrice multisettoriale e multidisciplinare [...], identifica uno spazio giuridico delle politiche pubbliche e del diritto amministrativo che è indirizzato a perseguire il rilancio dell'uomo che vive, proprio nel suo rapporto con il territorio, il "dove" della sua identità, anche attraverso le dinamiche ed i contesti espressivi – sul pinto dell'effettività – delle libertà fondamentali e dei diritti sociali, nella prospettiva del legame giuridico strutturale delle "questioni territoriali" con i temi riconducibili alle questioni sociali».

³⁷⁸ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni*

Tuttavia, il fatto che vi sia un'immediata attuazione del principio *ex art. 118*, comma 4, Cost. e che «le pratiche sociali di rigenerazione» emergono «come un sentire diffuso che accomuna le persone per l'assoluta rilevanza, generalità e imprescindibilità degli interessi da proteggere», al punto da anticipare il diritto positivo³⁷⁹, non implica una totale abdicazione di quest'ultimo.

Al contrario, affinché gli interventi di rigenerazione urbana, seppur nati in seno alla comunità, abbiano la rilevanza – anche giuridica – necessaria per essere efficaci e duraturi, l'ordinamento positivo deve occuparsene e farsene carico³⁸⁰. In questo modo, in primo luogo, si rinnova la centralità ordinamentale dell'individuo, quale soggetto che non manifesta più solo bisogni, ma che è anche latore di risorse³⁸¹; in secondo luogo, le virtuose iniziative della comunità trovano finalmente disciplina, cosicché, da un lato, riescono a godere delle necessarie garanzie e tutele giuridiche, e dall'altro, mediante la flessibilità che caratterizza tali forme di regolamentazione, riescono ad adattarsi alle mutevoli esigenze sociali senza cadere in rapida obsolescenza o essere messe in continua discussione³⁸².

Del resto, proprio la circostanza per cui lo Stato, ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost., debba *favorire* le autonome iniziative dei cittadini, implica la necessaria

dalle leggi di unificazione amministrativa, cit., p. 243. L'Autore evidenzia come, rispetto agli altri modelli di informalità, «la novità dirompente [...] potrebbe essere rappresentata dall'ipotesi in cui la ricomposizione dei suddetti interessi non avvenga per forza normativa. [...] Il principio di sussidiarietà così avrebbe la forza di creare uno "spazio giuridico", alcuni autori hanno parlato di "zone franche", in cui l'autonomia dei soggetti, istituzionali e sociali, si confronta per il miglior perseguimento degli interessi generali anche al di là delle determinazioni predefinite dalle disposizioni normative positivamente poste».

³⁷⁹ M. PASSALACQUA, *Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi «nella Città»*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 318.

³⁸⁰ A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 44-45. Nello stesso senso, anche M. PASSALACQUA, *Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi «nella Città»*, cit., p. 318: «Il diritto è chiamato ad occuparsene, confrontandosi con tale approccio fenomenologico, nel caso all'esame, recependolo nella nozione giuridica di rigenerazione».

³⁸¹ A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, cit., p. 330: «La rinnovata attenzione per la persona, intesa quale portatrice non più soltanto di bisogni bensì anche di capacità, porta a ripensarne l'identità nella dimensione più complessa di risorsa, in termini di saperi, informazioni, competenze. Assunte in chiave collaborativa, queste nuove risorse contribuiscono al miglioramento della lettura e della cura dell'interesse generale (oltre che degli interessi individuali)».

³⁸² P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *Astrid*, 10, 2017, pp. 10-11.

sussistenza sia di una loro disciplina sia di strumenti giuridici idonei a perseguire tale obiettivo.

Sul piano delle regole, come anticipato, secondo il modello collaborativo è necessario che tali fenomeni vengano disciplinati con regole flessibili. Come è stato correttamente notato, infatti, «difficilmente [...] le sfide e le questioni poste da una prospettiva per certi versi inedita come quella della rigenerazione urbana potranno affrontarsi risolversi solo mediante l'introduzione ovvero la mera riformulazione di questa o quella disposizione normativa. Il che non significa ovviamente rinunciare del tutto alla declinazione di regolazioni positive», ma queste dovranno necessariamente tener presente, anzitutto, che l'opzione preferibile è quella «per la libertà delle forme, per la negoziabilità dell'assetto degli interessi e per la marcata flessibilità dei moduli organizzativi» e, in secondo luogo, che «gran parte del “successo” delle operazioni rigenerative “passa” da forme di collaborazione istituzionale e, soprattutto di collaborazione [...] pubblico-privato»³⁸³.

Sotto il profilo degli istituti in concreto applicabili, è chiaro che le amministrazioni, al fine di poter effettivamente attuare il principio di sussidiarietà orizzontale, dovranno essere dotate di strumenti idonei³⁸⁴, i quali, al pari delle regole, non potranno che essere altrettanto flessibili.

In particolare, si ritiene che gli strumenti più adeguati a tal fine siano i patti di collaborazione, adottati dai comuni che si sono dotati dei regolamenti di amministrazione condivisa. In effetti, è con essi che vengono a legittimarsi e a trovare un quadro giuridico di riferimento le forme partecipative sorte spontaneamente, a livello di diritto informale³⁸⁵. È con essi che la «spinta sociale all'autodeterminazione di beni e spazi» trova finalmente una solida «base legale di

³⁸³ T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., pp. 74-76. Dello stesso avviso anche G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, *ibidem*, p. 32, secondo cui, proprio per l'approccio eccessivamente rigido, il diritto ancora non è riuscito a restituire la «vivacità, che, invece, attraversa molte pratiche di innovazione amministrativa sul *re-cycle*».

³⁸⁴ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 46: se i soggetti pubblici, ex art. 118, comma 4, sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, «per farlo nel modo migliore devono potersi avvalere di strumenti giuridici adeguati alle caratteristiche del nuovo rapporto che la sussidiarietà consente di instaurare fra cittadini e amministrazioni».

³⁸⁵ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 122-123.

disciplina, che centra proprio sulla rigenerazione e sul riuso dei beni e spazi urbani l'attenzione»³⁸⁶.

È dunque sui diversi strumenti giuridici di concreta attuazione degli interventi di rigenerazione urbana che si concentrerà il prosieguo della trattazione.

³⁸⁶ 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 spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 210.

CAPITOLO II

Gli strumenti amministrativi della rigenerazione urbana

Il Capitolo che segue avrà ad oggetto l'analisi di alcuni degli strumenti del diritto amministrativo attraverso i quali realizzare in concreto le politiche di rigenerazione urbana. La disamina prenderà avvio da quelli più tradizionali, in particolare dagli istituti della valorizzazione del Codice dei beni culturali, caratterizzati da una certa rigidità applicativa, per poi passare a quelli di più recente introduzione, previsti dal Codice dei contratti pubblici e dal Codice del Terzo settore, con cenni anche al Testo Unico edilizia. La trattazione si concluderà infine con l'approfondimento degli strumenti più innovativi e flessibili in tale ambito: i regolamenti comunali di amministrazione condivisa e i relativi patti di collaborazione.

1. Gli strumenti tradizionali: la valorizzazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

La disamina degli strumenti amministrativi di realizzazione delle politiche di rigenerazione urbana parte dalla valorizzazione di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ovverosia il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infatti, è indubbio che uno dei temi centrali della rigenerazione urbana sia rappresentato – specialmente in Italia – dai beni culturali³⁸⁷. Ciò essenzialmente per tre ordini di ragioni.

Anzitutto, perché gran parte degli interventi di rigenerazione urbana attuati in passato ha interessato beni culturali, rappresentando questi un valido punto di partenza per lo sviluppo – soprattutto economico – di intere aree urbane³⁸⁸; in

³⁸⁷ Per un approfondimento sul tema della tutela del patrimonio culturale anche in ambito sovranazionale, si veda P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2019, pp. 697 ss.

³⁸⁸ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 279-280. Sul punto, anche G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017, il quale ritiene che le risorse impiegate nella rigenerazione dei beni culturali possano essere qualificate come investimenti più che come spese. Il patrimonio culturale, in

secondo luogo, perché il patrimonio culturale presente sul territorio nazionale, soprattutto pubblico, versa spesso in condizioni di abbandono o comunque di sottoutilizzo, il che determina una crescente domanda sociale di riuso e di gestione di tali spazi, mediante interventi spontanei della comunità improntati all'innovazione sociale e culturale³⁸⁹. Infine, ed è l'aspetto che maggiormente interessa in questa sede, la cultura gioca un ruolo determinante anche sotto il profilo dell'inclusione sociale e della riduzione della disuguaglianza sostanziale, soprattutto in punto di partecipazione dei privati interessati³⁹⁰. Infatti, come è stato

particolare, costituisce una «“risorsa collettiva” e quindi potenzialità per il corpo sociale. In questa scelta si manifesta quella considerazione che la Corte dei conti ha da tempo espresso a proposito dei beni (e delle attività) culturali quali “elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese”, considerazione che è agevole rinvenire nelle mai a sufficienza apprezzate Relazioni annuali al rendiconto generale dello Stato». Per un approfondimento del ruolo giocato dalla cultura in economia, si vedano: D. THROSBY, *Economia e cultura*, Bologna, Il Mulino, 2005; W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2007.

³⁸⁹ R. ALBANO, *Il riuso di spazi dismessi a fini culturali e creativi: inquadramento generale*, in *Quaderni della Fondazione CRC. Rigenerare spazi dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, 37, 2019, pp. 15-16. La ricerca evidenzia come «la dimensione strategica e nazionale del riuso del patrimonio pubblico sottoutilizzato appare evidente, se solo si valuta la consistenza complessiva del fenomeno. Le condizioni del rischio a cui è sottoposto il patrimonio culturale in senso stretto, cioè quello oggetto di tutela MiBAC (Ministero dei Beni e Attività Culturali), basterebbero, infatti, a legittimare la necessità di una politica pubblica di riuso, inteso come restituzione di valore culturale e sociale. Secondo la Carta del rischio del patrimonio culturale (2012), esistono in Italia oltre 110.000 beni immobili di valore culturale, con una densità pari a 33,3 unità ogni 100 kmq e più del 60% di questo patrimonio è in stato di abbandono o di grave sottoutilizzo. Il patrimonio pubblico a disposizione degli enti locali è valutato, secondo i dati ISTAT aggiornati al 2016, a circa 340 miliardi di euro, con un costo stimato sull'erario pubblico di ben 1,5 miliardi annui per le spese di manutenzione ordinaria. Risulta, dunque, evidente come i bilanci degli enti locali non consentano l'impegno di queste risorse in via ordinaria, con la conseguenza che i valori economico patrimoniali di quegli stessi beni, non trovando alcun utilizzo per funzioni istituzionali – né risultando attrattivi per il mercato – vengano esposti a una progressiva e inesorabile erosione. Peraltro, quasi il 70% dei beni non utilizzati versa in condizioni di abbandono e degrado e appena il 15% di questo patrimonio presenta una reale appetibilità di mercato alle condizioni attuali. Nella maggior parte dei casi, quindi, i beni non trovano una destinazione d'uso».

³⁹⁰ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021, pp. 82-83: «Il patrimonio culturale e i processi che ne garantiscono la tutela ma soprattutto la valorizzazione possono giocare un ruolo centrale rispetto alla riduzione delle disuguaglianze in un duplice senso. In primo luogo, una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale può rappresentare, proprio nei contesti marginali, un'occasione di sviluppo e rinascita e dunque contribuire alla riduzione delle disuguaglianze territoriali [...]. Nella seconda prospettiva, [...] deve registrarsi una tendenza riconoscibile, tanto nell'ordinamento internazionale che in quello europeo ad indicare la fruizione del patrimonio culturale come ambito elettivo dei diritti di cittadinanza e dunque come asse attorno a cui ripensare lo status di cittadino, in un'ottica di garanzia del principio di uguaglianza sostanziale. In questo senso, una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale, assicurando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del bene assolverebbe alla funzione emancipatrice della cultura (di cui all'art. 9 Cost.)». Sul punto, anche P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., p. 697, secondo la quale il diritto alla fruizione del patrimonio culturale costituisce, alla luce delle evoluzioni normative in materia, «un diritto fondamentale slegato dalla cittadinanza e richiede, dunque, forme di tutela adeguate».

evidenziato³⁹¹, da un lato, la cultura favorisce le interazioni e le contaminazioni sociali e, dall'altro, la riqualificazione culturale delle aree urbane implica il miglioramento della qualità della vita di chi vi abita.

Alla luce del nesso che lega il patrimonio culturale e la rigenerazione urbana, le amministrazioni pubbliche hanno sempre più spesso intrapreso politiche *creative* o *culture-led*, ovverosia politiche stimulate dalla creatività e/o cultura e finalizzate allo sviluppo economico e sociale dei territori³⁹².

Proprio per tali ragioni, occorre allora indagare di quali strumenti le amministrazioni dispongano a tal fine, avendo riguardo anzitutto alla disciplina più risalente e tradizionale: quella prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in punto di valorizzazione.

Del resto, poiché elemento imprescindibile per la rigenerazione urbana è la collaborazione pubblico-privato, è proprio nell'ambito delle attività di valorizzazione – molto più di quelle volte alla tutela – che il d.lgs. n. 42/2004 prevede il coinvolgimento dei privati³⁹³. Inoltre, ai sensi dell'art. 6 del Codice, la

³⁹¹ F. MONTANARI, L. MIZZAU, *Rigenerazione urbana, cultura e innovazione sociale: stato dell'arte e dibattiti in corso*, in F. MONTANARI, L. MIZZAU (a cura di), *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione sociale*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini*, 51, 2015, p. 15: «Recentemente la cultura e la creatività, intesi come leve per la rigenerazione urbana, sono state connesse al tema dell'innovazione sociale, la quale può essere definita come un processo creativo, in gran parte di tipo collettivo, finalizzato alla realizzazione di beni e servizi che migliorano il livello di benessere di una comunità in termini, ad esempio, di educazione, welfare e inclusione sociale. Questa connessione è stata favorita da due principali motivi. Innanzitutto, come evidenziato da alcuni autori, l'innovazione sociale per poter avere successo richiede un contesto ambientale caratterizzato da contaminazione reciproca e processi di scambio, condizioni simili a quelle che favoriscono lo sviluppo di output creativi. Una particolare "atmosfera creativa", infatti, può sostenere lo sviluppo delle interazioni sociali e dunque anche i processi di condivisione della conoscenza e di contaminazione reciproca, i quali, a loro volta, favoriscono la produzione di output creativi. In secondo luogo, l'innovazione sociale può diventare un efficace tema sul quale caratterizzare gli interventi di rigenerazione urbana. Dal punto di vista degli aspetti sociali, infatti, la riqualificazione di aree dismesse può riportare a nuova vita quartieri o anche intere città, attraverso sia una riappropriazione o un ripensamento della propria identità attraverso la cultura, sia un miglioramento delle condizioni di vita grazie all'attività di microimprese od organizzazioni di innovazione sociale».

³⁹² F. MONTANARI, L. MIZZAU, *Rigenerazione urbana, cultura e innovazione sociale: stato dell'arte e dibattiti in corso*, cit., pp. 13-15. Gli Autori richiamano per esempio i concerti, i festival o i grandi eventi, come le Olimpiadi Invernali di Torino del 2016, quali casi in cui le amministrazioni «hanno utilizzato la cultura, la creatività e l'entertainment come strumenti di politica territoriale al fine di generare importanti esternalità positive in termini economici e sociali, arrivando a sviluppare azioni di marketing territoriale che hanno migliorato l'immagine del proprio territorio, incrementandone i flussi turistici e riposizionando il target di visitatori su fasce più qualificate e specializzate».

³⁹³ Sul punto, M. CAMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 285 ss., laddove l'Autore sottolinea come la valorizzazione sia l'ambito d'elezione per l'operatività del principio

valorizzazione è definita oggi³⁹⁴ quale insieme di funzioni e discipline delle attività “dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”. Pertanto, soprattutto con riferimento agli immobili e alle aree compromessi o degradati, in virtù della promozione della conoscenza e della fruizione del patrimonio culturale, si registra una convergenza tra le funzioni di valorizzazione e quelle di rigenerazione urbana³⁹⁵. Infine, ai sensi del medesimo art. 6, comma 3, “la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”, e l’art. 111, comma 1, tra i principi cui si informa la valorizzazione, prevede che alla realizzazione di tali attività “possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati”: entrambe le disposizioni costituiscono applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale³⁹⁶, perno attorno al quale ruota il complesso delle politiche e degli interventi di rigenerazione urbana³⁹⁷.

Posta la preminente rilevanza – per ciò che qui interessa – della valorizzazione dei beni culturali, occorre anzitutto chiarire che sono possibili due diverse tipologie di

partecipativo. Dello stesso avviso anche G. SEVERINI, *Artt. 1-2*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 37, secondo cui «quanto alla valorizzazione, la previsione di programmi concordati ha il palese obiettivo di costituire un sistema integrato di valorizzazione», che, stando alla Relazione ministeriale al Codice, «privilegia un modello pattizio e partecipativo, che ha come modulo organizzativo d’elezione l’accordo di programma».

³⁹⁴ Per una disamina storica sull’evoluzione del concetto di valorizzazione e sulla sua progressiva affermazione a livello normativo, si vedano: C. BARBATI, *Art. 6*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 87 ss.; G. SEVERINI, *Artt. 6-7*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 58 ss.

³⁹⁵ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 283.

³⁹⁶ C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1, 2004: «Nel terzo comma ci si limita invece a recepire e a declinare, anche con riferimento alla valorizzazione, quel principio di sussidiarietà orizzontale che l’art. 118, comma 4, della Costituzione ha elevato a criterio che dovrà informare l’allocazione e l’esercizio delle attività di interesse generale. Un principio che trova ulteriori applicazioni nei medesimi artt. 111 e seguenti del Codice», i quali sanciscono i principi cui la valorizzazione si informa.

³⁹⁷ In proposito, si veda il Capitolo I, par. 2.2.

coinvolgimento dei soggetti privati in tale attività, a seconda che i beni in questione siano di proprietà pubblica o privata. In particolare, in virtù del criterio dominicale, elaborato dalla Corte costituzionale con sent. 20 gennaio 2004, n. 26³⁹⁸, l'attività di valorizzazione segue la titolarità del bene: se il bene è pubblico, la sua valorizzazione è doverosa³⁹⁹ e spetta all'ente territoriale cui esso appartiene (e ciò anche in deroga alla legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), viceversa, se è privato, allora la sua valorizzazione costituisce una mera facoltà per il proprietario⁴⁰⁰.

In proposito, il profilo che rileva maggiormente è quello relativo al ruolo collaborativo che i privati possono rivestire nella valorizzazione di beni in proprietà pubblica⁴⁰¹.

Gli istituti mediante i quali i privati vengono coinvolti nella valorizzazione dei beni culturali pubblici sono essenzialmente due: gli accordi e i programmi di cui all'art. 112, e le forme di gestione indiretta, *ex art.* 115, corrispondenti rispettivamente alla

³⁹⁸ Per un commento alla sentenza, si veda D. NARDELLA, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali? (Nota a sentenza 26/2004)*, in *Aedon*, 2, 2004, p. 5. L'Autore dubita dell'efficacia del criterio, dato che «con il principio della titolarità del bene si riproporrebbe uno schema classico basato sullo status proprietario del bene, privo di una visione dinamica o valoriale, ampiamente superato dalle tesi del Giannini (e, prima, di Franceschini), il quale privilegiò il più efficace e innovativo concetto di bene culturale come valore (quella "testimonianza materiale di civiltà") passando dal "bene-oggetto", al "bene-soggetto"». In proposito, si veda M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1, 1976, pp. 3 ss.

³⁹⁹ Art. 1, commi 1 e 3, d.lgs. n. 42/2004: «*In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione*».

⁴⁰⁰ Infatti, *ex art.* 1, comma 5, del Codice i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne solo la conservazione e, ai sensi dell'art. 111, comma 4, l'attività di valorizzazione ad iniziativa privata «è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale».

⁴⁰¹ A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 22-25: «La disciplina giuridica di questi rapporti – per i quali appare recessiva la tradizionale logica conflittuale che caratterizza le relazioni tra il privato-proprietario e il pubblico-controllore – intercetta problemi e sfide di assoluto rilievo», ma mentre «con specifico riguardo alle funzioni di tutela – o che, comunque, incidono in maniera diretta sulla conservazione stessa del patrimonio culturale –, l'apporto del soggetto privato è [...] tradizionalmente limitato all'esercizio di attività e all'esecuzione di interventi sottoposti ad un'intensa direzione e vigilanza dell'autorità pubblica [...] molto più ampio è [...] lo spazio di coinvolgimento del privato per le funzioni di valorizzazione di fruizione del patrimonio pubblico».

fase ascendente, ovverosia pianificatoria in senso lato, e discendente-attuativa del processo di valorizzazione⁴⁰².

Per quanto attiene agli accordi di valorizzazione, o accordi di programma, questi vengono concepiti dal Codice come strumento privilegiato per attuare la valorizzazione⁴⁰³ e possono essere stipulati sia con i privati proprietari previo loro consenso, qualora il bene sia in proprietà privata, sia – in caso di patrimonio culturale pubblico – tra i vari enti territoriali⁴⁰⁴, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo⁴⁰⁵ (*ex artt. 118 e 120 Cost.*).

Al di là dell'ipotesi in cui il bene sia di proprietà privata, il Codice disciplina la partecipazione di soggetti privati nella valorizzazione del patrimonio di appartenenza pubblica in maniera differenziata, a seconda delle fasi in cui essi intervengono e, conseguentemente, dell'oggetto che l'accordo è volto a disciplinare. Al riguardo, occorre distinguere tra la fase strategica, quella di programmazione e infine quella di concreta gestione degli interventi di valorizzazione.

Per quanto attiene alla fase strategica, rileva l'art. 112, comma 4, del Codice che disciplina l'ipotesi degli accordi strategici, finalizzati a “*definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione*”. In quest'ambito, l'apporto privatistico è del tutto marginale, dal momento che possono parteciparvi solo i soggetti proprietari di beni interessati dalla valorizzazione; dunque, qualora il bene sia pubblico, l'accordo è riservato ai soli enti territoriali⁴⁰⁶.

⁴⁰² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 39.

⁴⁰³ M. L. TORSELLO, *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2005.

⁴⁰⁴ Art. 112, comma 4, d.lgs. n. 42/2004: “*Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi [...] conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti [...]. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti*”.

⁴⁰⁵ G. SEVERINI, *Art. 112*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1019.

⁴⁰⁶ Per quanto, *ex art. 112, comma 4*, gli accordi promuovano “*altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati*”.

Nella fase di programmazione, che si pone a valle di quella strategica e nella quale vengono elaborati “*i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica*”, il coinvolgimento privato è maggiore: ai sensi del successivo comma 5, lo Stato – per mezzo del Ministero e delle altre amministrazioni statali competenti – così come gli altri enti territoriali possono affidare l’elaborazione di detti piani a soggetti giuridici, costituiti *ad hoc*⁴⁰⁷, costituiti non solo da “*privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione*”, ma anche da “*persone giuridiche private senza fine di lucro*”, a prescindere dalla disponibilità di beni culturali oggetto della valorizzazione, purché il loro intervento in tale settore sia previsto dalla legge o in base allo statuto (art. 112, comma 8).

Pertanto, in questa differente e successiva fase l’intervento dei privati è ammesso anche qualora questi non siano direttamente coinvolti nel processo di valorizzazione, trattandosi però pur sempre di una partecipazione limitata e indiretta. Limitata, in quanto il novero di soggetti ammessi è ristretto alle sole persone giuridiche non lucrative per le quali l’intervento è legittimo per legge o per statuto; indiretta, dal momento che essi devono aver preso parte alla costituzione degli organismi di cui al comma 5, cui l’amministrazione abbia deciso di ricorrere per l’elaborazione dei programmi.

Infine, sempre nella fase programmatoria – come si evince dalla collocazione topografica della disposizione, all’interno del medesimo art. 112 – è previsto il coinvolgimento di privati interessati, anche a in assenza degli accordi di cui ai commi precedenti, “*per regolare i servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali*”; inoltre, “*con gli accordi medesimi possono essere anche istituite forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni. Per le stesse finalità [...], ulteriori accordi possono essere stipulati dal Ministero, dalle regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, da ogni altro ente pubblico nonché dei soggetti costituiti ai sensi del comma 5, con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali*” (art. 112, comma 9).

⁴⁰⁷ In base a modalità e criteri stabiliti con decreto del Ministro (art. 112, comma 7, d. lgs. n. 42/2004).

Dunque, in sintesi, può dirsi che dal quadro dell'art. 112 nella fase ascendente del processo di valorizzazione emerge un coinvolgimento dei privati selettivo, cioè limitato a soggetti che presentano determinati requisiti oggettivi – quale la titolarità del bene – o soggettivi, come la personalità giuridica senza fini di lucro⁴⁰⁸, e in funzione prevalentemente collaborativa, ovverosia indirizzata «alla definizione – insieme ai soggetti pubblici – della linea strategica e di sviluppo del patrimonio culturale e del territorio di riferimento»⁴⁰⁹.

La partecipazione dei privati assume tutt'altro contenuto e intensità nel caso della fase discendente della valorizzazione, ovverosia quella relativa alla gestione.

In particolare, l'art. 115 del d.lgs. n. 42/2004 stabilisce che: “*Le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta*”. La gestione diretta è quella svolta dalle strutture organizzative interne alla pubblica amministrazione, eventualmente costituite anche in forma consortile pubblica (art. 115, comma 2); quella indiretta, invece, “*è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata*”, tanto da parte degli enti cui il patrimonio appartiene quanto da parte dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, “*mediante procedure ad evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti*” e fermo restando che i privati partecipanti alle persone giuridiche di cui all'art. 112, comma 5, non possono essere anche concessionari della gestione (art. 115, comma 3). Il rapporto tra amministrazione e concessionario è poi rimesso ad apposita fonte consensuale di disciplina, ovverosia ad un contratto di servizio (art. 115, comma 5), che deve indicare i contenuti del progetto di gestione delle attività, i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi tanto delle attività quanto dei servizi che devono

⁴⁰⁸ G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., p. 1022. L'Autore, in commento all'art. 112 nella sua formulazione attuale, così come modificata dall'art. 2, comma 1, lett. ff), del d.lgs. n. 156/2006, nota che: «Quanto alla fase strategica del comma 4, la configurazione eminentemente pubblicistica propria della novella sembra condurre all'esclusione da essa delle persone giuridiche private non lucrative e non proprietarie [...]: la partecipazione di questi soggetti del c.d. terzo settore ha infatti il suo *proprium* nella fase programmatica». Tuttavia, si evidenzia altresì che «sarebbe irrealistico e renderebbe difficilmente praticabile il sistema, immaginare quella partecipazione senza configurare una preventiva adesione ai risultati della fase strategica. Sembra ragionevole considerare che l'apporto di questi soggetti debba comunque essere, in tale fase, non quello della elaborazione dei contenuti strategici, ma quello della volontaria adesione ad essi una volta formulati in sede propria di accordo (adesione che va formalizzata con protocolli di intesa o con altre manifestazioni)».

⁴⁰⁹ A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 28.

essere erogati, le professionalità degli addetti⁴¹⁰; *ex art.* 115, comma 6, è previsto che, in caso di inadempimento di tale contratto, oltre alle conseguenze pattuite l'amministrazione possa chiedere la risoluzione della concessione e del conferimento dei beni, senza indennizzo.

Poiché la scelta tra le due forme di gestione, volta a garantire il miglior livello di valorizzazione dei beni culturali possibile, deve essere effettuata secondo una valutazione comparativa “*in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia*” (art. 115, comma 4), si ritiene che dal Codice non possa desumersi una preferenza per la gestione diretta da parte della pubblica amministrazione⁴¹¹.

Pertanto, nella fase attuativa, il coinvolgimento dei privati non è volto ad assumere decisioni condivise con la pubblica amministrazione, ma, anzi, si pone quale alternativa all'intervento diretto da parte di quest'ultima⁴¹².

Alla luce delle disposizioni codicistiche esaminate, può dirsi che la partecipazione privata alle attività di valorizzazione si differenzia notevolmente a seconda del momento in cui essa è posta in essere, sia sotto il profilo funzionale che in punto di soggetti ammessi ad intervenire.

⁴¹⁰ Fermo restando che, in modo trasversale, l'art. 9-bis del Codice, introdotto dall'art. 1 comma 1, della l. 22 luglio 2014, n. 110, stabilisce: “*In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demotnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale*”. Sul punto, si veda R. DIPACE, *Art. 9-bis*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 127 ss.

⁴¹¹ S. BELLOMIA, *Artt. 115-117*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1044: «È stato osservato che né l'impianto originario del Codice, né la novella correttiva del 2006 assegnano prioritaria preferenza alla gestione diretta rispetto alla indiretta [...]. Il legislatore ha anzi preveduto (art. 115, comma 4) che la scelta della forma di gestione diretta e quella indiretta venga operata “mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti». Dello stesso avviso anche G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., p. 1028, che parla – in relazione alla scelta da parte della pubblica amministrazione tra le diverse forme di gestione – di applicazione di un «criterio tecnico-discrezionale».

⁴¹² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., pp. 28-29. Tuttavia, secondo l'Autore, poiché «il ricorso all'esternalizzazione ai privati deve essere giustificato dalla dimostrazione della “effettiva maggiore capacità di tale forma di gestione di garantire più elevati livelli di valorizzazione”, a parità di livello di valorizzazione astrattamente assicurato, l'opzione preferibile dovrebbe essere – almeno sul piano astratto – quella della gestione da parte del settore pubblico».

In particolare, nelle fasi ascendenti, ovverosia quella strategica e quella programmatoria, essa è in chiave cooperativa, nel senso che i privati elaborano insieme all'amministrazione sia le strategie di valorizzazione sia i concreti obiettivi da realizzare; tuttavia, il novero dei soggetti che possono legittimamente partecipare a queste attività è limitato ai soli proprietari dei beni oggetto di valorizzazione o a persone giuridiche *non profit*. Diversamente, la fase gestoria che si pone a valle delle precedenti fasi pianificatorie è aperta anche a soggetti *for profit*, purché selezionati nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, e si connota per il carattere di alternatività dell'intervento privato rispetto a quello pubblico; pertanto, in questa terza fase, non c'è alcuna collaborazione pubblico-privato, ponendosi piuttosto il rapporto in termini di *aut-aut*.

Così configurati i principali strumenti attraverso i quali, mediante la partecipazione a vario titolo dei privati, l'amministrazione può valorizzare i beni culturali⁴¹³, può

⁴¹³ Una trattazione a parte, per vero, meriterebbero le sponsorizzazioni. Queste ultime, tuttavia, esulano dal campo d'indagine della presente ricerca dal momento che, in esse, l'apporto dei privati non si qualifica come collaborativo, ma in termini prevalentemente economico-finanziari e, quindi, non applicabile a interventi di rigenerazione urbana in senso proprio. Sul punto, si rimanda pertanto a A. BERTI SUMAN, *Le sponsorizzazioni e il mecenatismo*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., pp. 295 ss. e alla bibliografia ivi richiamata. Parimenti, nella stessa logica di mecenatismo, può essere annoverato il cosiddetto Art bonus, introdotto dall'art. 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (conv. con modificazioni in l. n. 106/2014), che prevede un credito d'imposta pari al 65% delle erogazioni effettuate in favore delle persone fisiche e giuridiche che abbiano disposto erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo. In particolare, al comma 1 si prevede che il credito di imposta spetta "per le erogazioni liberali in denaro effettuate [...] per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo". Inoltre, al comma 2, è precisato che il credito d'imposta "è altresì riconosciuto qualora le erogazioni liberali in denaro effettuate per gli interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni oggetto di tali interventi". Sul punto, occorre richiamare l'interpretazione estensiva circa l'ambito applicativo della norma fornita dall'Agenzia delle entrate – in risposta ad un interpello di un contribuente – con risoluzione n. 137 del 7 novembre 2017, resa sulla base del parere del MiBACT. In particolare, nella risoluzione si chiarisce che: "Nell'ipotesi del sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, si ritiene che il requisito dell'appartenenza pubblica, oltre che dall'appartenenza allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali, possa essere soddisfatto anche dal ricorrere di altre caratteristiche del soggetto destinatario delle erogazioni. A titolo esemplificativo e non esaustivo, esse possono consistere nella circostanza che l'istituto sia costituito per iniziativa di soggetti pubblici e mantenga una maggioranza pubblica dei soci e partecipanti; sia finanziato esclusivamente con risorse pubbliche; gestisca un patrimonio culturale di appartenenza pubblica, conferito in uso al soggetto medesimo; sia sottoposto, nello svolgimento delle proprie attività, ad alcune regole proprie della pubblica amministrazione, quali gli obblighi di trasparenza o il rispetto della normativa in materia di appalti pubblici; sia sottoposto al controllo analogo di una pubblica amministrazione. In presenza di una o più caratteristiche, si ritiene che istituti della cultura aventi personalità giuridica

notarsi che, se è vero che essi costituiscono dei precedenti rispetto alle diffuse pratiche collaborative tra pubblico e privato negli interventi di rigenerazione⁴¹⁴, cionondimeno la disciplina prevista dal Codice dei beni culturali non può fornire più che – appunto – un mero prototipo, riscontrandosi una serie di limiti e criticità tali da renderla inadatta a far fronte alle complesse esigenze che il tema della rigenerazione urbana attuale pone.

Un primo ordine di criticità è dato dal fatto che, per espressa previsione del Codice, la funzione di valorizzazione è pur sempre subordinata a quella della tutela. Ciò emerge chiaramente, per esempio, sin dall'art. 1, che al comma 6 – nell'ambito dei principi generali cui si informa l'intera disciplina codicistica – sancisce: *“Le attività concernenti [...] la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale [...] sono svolte in conformità alla normativa di tutela”*. Nello stesso senso depongono anche l'art. 2, comma 4, secondo cui *“i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela”*, e l'art. 6, comma 2: *“La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze”*.

La ricostruzione codicistica del rapporto tra valorizzazione e tutela nel senso della subordinazione della prima alla seconda deriva dalla necessità di risolvere *ex ante* i possibili conflitti che potrebbero ingenerarsi tra le due attività, proprio a causa del possibile intervento dei privati nell'attività di valorizzazione⁴¹⁵. Pertanto, nella scelta di garantire assoluta preminenza alla tutela (di appannaggio esclusivamente

di diritto privato, ad esempio perché costituiti in forma di fondazione, abbiano in realtà natura sostanzialmente pubblicistica e possono perciò ricevere erogazioni liberali, per il sostegno delle loro attività, che beneficiano del credito di imposta (ferma restando la condizione dell'appartenenza pubblica delle collezioni)”. Per un approfondimento, si veda: G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016. Su un caso di applicazione concreta dell'Art bonus a Ferrara, A. NANNI, *Con Art Bonus si adottano le opere d'arte*, in *Labsus*, 2015.

⁴¹⁴ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 290, secondo cui la convergenza tra valorizzazione dei beni culturali e rigenerazione urbana può riscontrarsi proprio per «il ruolo che possono assumere i privati nell'uno e nell'altro contesto». Infatti, posto che «le prassi che si vanno affermando in tema di rigenerazione si connotano per la collaborazione paritaria tra pubblico e privato [...] in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale», si ritiene che «a ben vedere assetti siffatti trovano diversi precedenti proprio nella disciplina della valorizzazione dei beni culturali».

⁴¹⁵ G. SEVERINI, *Artt. 6-7*, cit., p. 70.

pubblico), emerge chiaramente la diffidenza del settore pubblico nei confronti di un'eccessiva apertura alla consensualità⁴¹⁶.

Per comprendere meglio come tale scelta legislativa di risoluzione del conflitto tra tutela e valorizzazione incida sulla concreta applicazione dei relativi strumenti, si ritiene utile cercare di tracciare i confini dell'incerta e problematica distinzione tra i due termini del rapporto, che costituiscono le principali «attività-funzioni» su cui si incentra l'azione amministrativa in materia di patrimonio culturale⁴¹⁷.

Al riguardo, occorre anzitutto notare come l'affermazione della valorizzazione come funzione autonoma rispetto alla tutela abbia rappresentato il primo passo per l'apertura al coinvolgimento dei privati nelle attività riguardanti i beni culturali⁴¹⁸, dato che, come si è detto, la disciplina che il Codice appresta per tale attività è ispirata alla partecipazione e costituisce espressione del principio di sussidiarietà orizzontale⁴¹⁹.

⁴¹⁶ A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 477 ss. L'Autore sottolinea in modo critico tali «pregiudizi anticontrattuali», notando come, in realtà, «le indubbie disfunzioni e patologie che hanno caratterizzato (e continuano a caratterizzare) l'attività dei pubblici poteri – anche di tipo negoziale – non hanno quasi mai la loro radice nella natura giuridica degli strumenti utilizzati, ma piuttosto nella debolezza del tessuto etico in cui le amministrazioni si trovano ad operare, nella cattiva organizzazione degli uffici o, infine, nella scarsa preparazione dei funzionari rispetto all'utilizzo e alla gestione di determinati strumenti negoziali». In proposito, infatti, si parla di corruzione “oggettiva” più che “soggettiva”, sulla quale si veda: M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

⁴¹⁷ C. BARBATI, *Il diritto e le necessità dei beni culturali*, in *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 1, 2010, pp. 124-126. Si veda, anche, C. BARBATI, *Il patrimonio culturale e l'amministrazione statale: tappe e sfide di un rapporto*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, cit., pp. 734-735.

⁴¹⁸ Per un approfondimento, si rimanda a: C. BARBATI, *Art. 6*, cit., pp. 87 ss.; G. SEVERINI, *Artt. 6-7*, cit., pp. 58 ss. Basti qui ricordare brevemente che nella configurazione iniziale della l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante “*Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*”, la disciplina era imperniata esclusivamente – appunto – sull'attività di tutela. L'espressione “valorizzazione” comincia a comparire nel lessico legislativo solo a partire dal secondo dopoguerra – nella l. 26 aprile 1964, n. 310, istitutiva della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (c.d. Commissione Franceschini) – a seguito dell'abbandono della concezione totalizzante della tutela, in favore di una disciplina più dinamica, secondo cui i beni culturali non possono più essere concepiti quali «oggetti da conservare passivamente, ma come strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale» (A. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario Branca della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 434 ss.). La tendenza è stata poi definitivamente recepita a livello normativo con il d.l. n. 657 del 1974 che, nell'istituire il Ministero dei Beni Culturali e per l'Ambiente, all'art. 2 espressamente sanciva che: “*Il Ministero provvede alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese*”.

⁴¹⁹ P. CARPENTIERI, *Art. 112*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 486. Nello stesso senso, anche: A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, Giappichelli, 2011,

In estrema sintesi, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale con sentenza del 13 gennaio 2004, n. 9, può dirsi che mentre la tutela «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale», la valorizzazione «è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale»⁴²⁰: mentre la prima funzione ha una connotazione statica, la seconda è spiccatamente più dinamica, essendo inscindibilmente legata al rapporto che intercorre tra il bene culturale e il pubblico, al fine di garantirne la massima accessibilità e fruibilità⁴²¹.

Tuttavia, – e in ciò consiste la principale criticità in punto di applicazione degli strumenti di valorizzazione nella rigenerazione urbana – i concetti di valorizzazione e tutela, da distinti che erano, sono stati progressivamente concepiti come contrapposti⁴²².

Tale eccessivo rigore nella dicotomia tutela-valorizzazione, in primo luogo, non tiene conto del fatto che la distinzione, in astratto chiara, in concreto risulta molto meno agevole, a causa delle inevitabili sovrapposizioni e interazioni tra le due attività-funzioni in molteplici ambiti⁴²³; in secondo luogo, determina una sorta di incomunicabilità di discipline e istituti, laddove invece sono forti le esigenze di sintesi e coordinamento, al fine di assicurare la massima garanzia del patrimonio culturale⁴²⁴.

p. 125; C. BARBATI, *I soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 111 ss.

⁴²⁰ La sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 9, è integralmente consultabile su: <https://www.giurcost.org/decisioni/2004/0009s-04.html>.

⁴²¹ Sul punto, si vedano: M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 3, 2018; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, pp. 651 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, pp. 673 ss.

⁴²² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 32, secondo cui il processo di autonomizzazione della valorizzazione rispetto alla tutela «ha finito per accentuare una innaturale contrapposizione tra le funzioni di tutela e quelle di valorizzazione: le prime da intendersi come meri limiti esterni – o “di compatibilità” – rispetto al libero svolgimento delle seconde». Nello stesso senso, anche R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, pp. 499-500: «È noto che la protezione del bene culturale è ricondotta a due funzioni amministrative: quella di tutela e quella di valorizzazione dei beni culturali, contrapposte sino al punto da essere classificate come oggetto di rispettive e distinte competenze legislative dello Stato e delle Regioni».

⁴²³ L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 654.

⁴²⁴ P. CARPENTIERI, *Art. 112*, cit., p. 488. Del resto, come evidenziato da A. PAPA, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale “europeo”*, in *federalismi.it*, 4,

La stessa problematica rigidità si coglie in relazione ad altri aspetti che, parimenti, si ritiene dovrebbero essere invece improntati a maggiore flessibilità. Ci si riferisce in particolare alla netta separazione che caratterizza, con riguardo alle attività di valorizzazione, le fasi ascendenti-pianificatorie rispetto a quelle discendenti-attuative, soprattutto per quanto attiene ai soggetti privati che in esse possono intervenire. Infatti, se nelle fasi strategica e di pianificazione (art. 112 del Codice) oltre agli eventuali proprietari di beni culturali sono ammessi alla partecipazione esclusivamente soggetti *non profit*, nella fase successiva di gestione indiretta possono legittimamente intervenire anche quelli *profit* (art. 115).

Questa configurazione, oltre ad apparire piuttosto inconciliabile con la complessità che caratterizza le reali esigenze di cura dei beni culturali, lascia peraltro trasparire una concezione della partecipazione dei privati oramai obsoleta, fondata esclusivamente sul *discrimen* circa la presenza o meno dello scopo lucrativo⁴²⁵.

Sul punto, occorre anzitutto notare che gli unici privati che possono intervenire in senso collaborativo e in ossequio alla sussidiarietà orizzontale, ossia i soggetti *non profit*, vengono circoscritti alla sola fase di elaborazione dei progetti, senza poter in alcun modo cooperare alla realizzazione degli stessi⁴²⁶; diversamente, nella fase di concretizzazione degli interventi i privati vengono visti esclusivamente come soggetti cui poter ricorrere per reperire risorse economiche, spesso ponendo in secondo piano ciò che, invece, dovrebbe essere l'obiettivo primario, ovvero sia la fruizione pubblica, non necessariamente redditizia⁴²⁷ e aperta a iniziative che

2022, p. 741: «L'accesso del pubblico ai beni tutelati rappresenta [...] il necessario complimento del momento conservativo, solo così potendosi realizzare appieno la loro capacità di essere strumenti di riflessione e di conoscenza».

⁴²⁵ M. CROCE, *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio culturale (tra profit e non profit)*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., pp. 69 ss.

⁴²⁶ Peraltro, nota G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 296, tra i privati che intervengono secondo logiche *non profit*, quelli «che dispongono di maggiori risorse, le Fondazioni bancarie, sono impegnate per così dire anche su diversi altri fronti, e dunque non sempre hanno potuto sovvenire alle esigenze del patrimonio culturale. Gli interventi di soggetti diversi dalle Fondazioni sono poi risultati nel complesso abbastanza sporadici».

⁴²⁷ G. SEVERINI, *Artt. 6-7*, cit., pp. 65-66. Sul punto, L. DAL POZZOLO, *Conclusioni in Quaderni della Fondazione CRC. Rigenerare spazi dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, cit., pp. 89-90, evidenzia come «un approccio improntato alla sola valorizzazione economica risulti altamente complesso e, il più delle volte, irrealizzabile, stante la divergenza tra valore economico e storico artistico dell'immobile». Tale divergenza, infatti, «determina la complessità dei processi di recupero, che spesso non possono seguire né dinamiche lineari, né procedure standard. Il valore economico deve essere ricostruito nel tempo all'interno della comunità locale. Ciò vuol dire

nascono “dal basso”⁴²⁸, attuative del principio costituzionale *ex art.* 118, comma 4⁴²⁹. Del resto, come è stato opportunamente sottolineato, è proprio attraverso l’acquisizione della consapevolezza della rilevanza del patrimonio culturale all’interno della società che «passa la possibilità di valorizzare e dunque mettere a frutto le potenzialità economiche dei beni culturali»⁴³⁰.

Inoltre, è chiaro che al fine di valorizzare adeguatamente il patrimonio culturale, sebbene siano certamente necessarie anche risorse di tipo finanziario, ciò che sembra essere davvero determinante è l’apporto di privati in qualità di nuove competenze ed esperienze che possano arricchire l’attività amministrativa.

In una società caratterizzata da continui mutamenti, occorre adeguare le competenze professionali al contesto urbano e sociale nel quale si interviene, costruire una nuova “cultura amministrativa”⁴³¹; a tal fine, se da un lato è certamente necessario adoperarsi sul piano della formazione dei pubblici dipendenti, d’altra parte l’intervento di privati qualificati – che siano *profit* o meno – appare parimenti determinante⁴³². Del resto, è proprio la condivisione di obiettivi,

incentivare il valore d’uso del bene, permetterne l’utilizzo e la valorizzazione, anche se all’interno di dinamiche economicamente deboli».

⁴²⁸ In base alla disciplina codicistica, anzi, l’iniziativa spetta esclusivamente all’amministrazione. Sul punto, F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *federalismi.it*, 25, 2020, p. 59. Secondo l’Autrice, infatti, il modello delineato dal d.lgs. n. 42/2004 «è rappresentato dall’ideazione di forme di collaborazione pubblico-private, comunque “sbilanciate” verso la parte pubblica, a cui vengono riservate l’iniziativa, la definizione degli obiettivi e l’individuazione di strategie e programmi».

⁴²⁹ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 295: «Quando i privati intervengono nel settore secondo logiche *profit*, si esula senz’altro dall’ambito di applicazione della sussidiarietà orizzontale: qui i privati in sostanza sono imprese interessate al perseguimento dei propri interessi economici, anziché a svolgere le “attività di interesse generale” alle quali fa riferimento il quarto comma dell’art. 118 Cost. Il che, sia chiaro, risulta perfettamente lecito [...] ed è difficile negare che in diversi casi gli apporti di capitali da parte delle imprese possono risultare sicuramente vantaggiosi ai fini della valorizzazione dei beni culturali [...]. È però innegabile che in questi casi è necessario prestare adeguate cautele a tutela del pubblico interesse, dato che ovviamente le imprese perseguono fini che con tale interesse non sono necessariamente coincidenti».

⁴³⁰ M. C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, cit., p. 7: «Occorre, cioè, considerare la ricchezza del messaggio culturale che il bene incorpora, che è la ricchezza legata alle tradizionali attività di promozione e sviluppo della cultura, cui si connette l’effetto moltiplicatore generato dalle ricadute economiche delle quali può beneficiare il territorio dove si trova il bene culturale».

⁴³¹ M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l’amministrazione pubblica?*, in *Gior. dir. amm.*, 2, 2017, pp. 187 ss. Sul punto, anche I. LITARDI, *La rigenerazione urbana. Il ruolo della cultura e delle nuove professioni lavorative*, in *Ocula*, 19, 2018, pp. 58 ss.

⁴³² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l’assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 41: «Non appare ormai più del tutto ragionevole la scelta di assumere la distinzione *profit/non profit* come decisiva per regolare l’intensità del coinvolgimento del privato nel settore dei beni culturali: e questo, soprattutto in un contesto in cui l’elemento qualitativo (e

quali l' idoneità nel rispondere alla sempre maggiore domanda di cultura da parte della comunità, l'elaborazione di strategie intersettoriali tra patrimonio culturale, turismo, sviluppo locale e urbano, l'introduzione di meccanismi di matrice manageriale per implementare qualità e efficienza delle risorse, l'organizzazione e gestione dei beni in una logica cooperativa, che sembrerebbe rappresentare «il comune denominatore per la migliore riuscita dei progetti» e tale condivisione non può che fondarsi su «un'organizzazione efficiente e sulla razionalizzazione delle risorse finanziarie e professionali»⁴³³.

Il secondo ordine di questioni deriva dal citato criterio dominicale, che inevitabilmente determina frammentazioni e rallentamenti qualora la valorizzazione abbia ad oggetto beni facenti capo ad amministrazioni diverse, che dovranno necessariamente coordinarsi a tal fine mediante gli accordi⁴³⁴ o, in mancanza, saranno comunque tenute – ciascuna per sé – a provvedere alla valorizzazione dei beni che abbiano la disponibilità, secondo il disposto dell'art. 112, comma 6.

In terzo luogo, un'ulteriore problematica attiene alla scarsa considerazione, da parte della disciplina codicistica del c.d. patrimonio culturale minore, con ciò intendendosi l'insieme di quei beni che sono culturali in senso antropologico o metagiuridico⁴³⁵ e sfuggono quindi alla disciplina codicistica.

In particolare, il patrimonio minore è caratterizzato dallo stato di abbandono e disuso o dalla scarsa fruibilità. Pertanto, rispetto ad esso risulta ampiamente inadeguato il sistema della gestione indiretta di cui all'art. 115 del Codice, la quale, basandosi su un apposito “*contratto di servizio*”, assume come riferimento un bene culturale suscettibile di una sicura valutazione economica, tale da determinare l'interesse dei privati *for profit*. Diversamente, nel caso di beni culturali minori la valenza economica del bene è ampiamente recessiva rispetto al valore sociale dello

professionale) della collaborazione dovrebbe assumere un rilievo preponderante rispetto al problema – poco significativo – del perseguimento (più o meno soggettivo) dello scopo di lucro».

⁴³³ S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020, pp. 7-9.

⁴³⁴ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., pp. 287-288. Il rischio, peraltro, è reso ancora maggiore dalla progressiva riduzione degli organi collegiali «che in tema di beni culturali fungevano da strumenti di coordinamento tra gli organi ministeriali e le autonomie locali».

⁴³⁵ G. SEVERINI, *Artt. 1-2*, cit., p. 30.

stesso⁴³⁶ e ciò comporta, da un lato, che essi non risultano appetibili per l'intervento di soggetti imprenditoriali e che, dall'altro, quand'anche vi fossero operatori economici interessati alla gestione, l'applicazione indiscriminata della procedura ad evidenza pubblica comporterebbe ulteriori rigidità e restrizioni tali da rendere ancora più difficile l'affidamento dell'attività di valorizzazione⁴³⁷.

Al fine di risolvere tali criticità, dunque, ancora una volta sembrerebbe opportuno ricorrere a strumenti amministrativi più flessibili, che ammettano ad intervenire i cittadini in senso lato, a prescindere dalla distinzione *profit* o *non profit* e dalla fase – ascendente o discendente – del processo di valorizzazione.

Infatti, in questo modo, in primo luogo, l'apporto collaborativo dei privati rivelerebbe tutte le sue potenzialità in termini di efficienza e di standard qualitativi, ricomprendendo tanto professionisti, quanto soggetti interessati al territorio in veste di abitanti⁴³⁸, con importanti ricadute positive soprattutto con riferimento ai menzionati beni culturali minori. In altri termini, l'intervento potrebbe giovare sia delle «competenze “esperte”» sia delle «competenze “naturali”»⁴³⁹.

In secondo luogo, la maggiore flessibilità di intervento permetterebbe di ricondurre ad unità le diverse fasi – nel Codice nettamente distinte – ascendenti/di programmazione e discendenti/gestorie, al fine di legittimare una sinergica collaborazione non solo nel processo di elaborazione degli interventi ma anche nell'attuazione degli stessi.

⁴³⁶ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle disuguaglianze*, cit., p. 87. L'Autrice sottolinea l'inadeguatezza del Codice rispetto a «una quota rilevante del patrimonio culturale locale, ad elevato valore sociale, in quanto componente essenziale dell'identità delle comunità e potenziale veicolo di sviluppo».

⁴³⁷ A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., pp. 43-44: «Si è immaginato, quindi, che la collaborazione del privato potesse concretizzarsi sempre e comunque nel modello dell'esecuzione di un'attività o di un servizio sufficientemente predeterminato dall'amministrazione e oggetto di una sicura remunerazione. [...] Tale prospettiva [...] ha in primo luogo contribuito a far penetrare in maniera indiscriminata la logica e la rigidità dell'evidenza pubblica rispetto a qualsiasi ipotesi di coinvolgimento dei privati nella gestione dei processi di valorizzazione, senza verificare l'effettiva natura (e rilevanza economica) dell'oggetto degli affidamenti o, comunque, senza interrogarsi sulla possibilità di far valere una sorta di “eccezione culturale” per determinati processi di valorizzazione».

⁴³⁸ F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., p. 59.

⁴³⁹ L. BERTELL, A. DE VITA, *Introduzione*, in L. BERTELL, A. DE VITA (a cura di), *Una città da abitare. Rigenerazione urbana e processi partecipativi*, cit., pp. 12-13: le competenze “esperte” sono quelle apportate da figure professionali in quanto tali, mentre le competenze “naturali” sono quelle fondate su «pratiche che si creano in relazione con le persone e con il contesto, in una tessitura di responsabilità singolare e condivisa, in un riconoscimento del sapere che viene dagli abitanti».

Con ciò, chiaramente, non si vuole auspicare un arretramento da parte dell'amministrazione pubblica, con una totale abdicazione della promozione e tutela della cultura a favore dei privati. Al contrario, il ruolo del soggetto pubblico rimane determinante al fine di dare concreta attuazione all'art. 118, comma 4, Cost. e, dunque, di innescare le iniziative sussidiarie⁴⁴⁰, indirizzandole nella realizzazione di attività che non sono più – solo – valorizzazioni, ma vere e proprie forme di rigenerazione urbana a guida culturale⁴⁴¹ o, più semplicemente, rigenerazioni culturali.

Ciò che si domanda oggi alle politiche culturali nell'ambito urbano, alla luce degli interessi che lo intercettano, è «di spingersi oltre la maggiore tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, per identificare quelle attività idonee a favorire un percorso di sviluppo» qualificabile in termini di «sostenibilità culturale»⁴⁴².

⁴⁴⁰ G. MANFREDI, *Rigenerazione urbana e beni culturali*, cit., p. 297. Nello stesso senso, anche F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE*, 2, 2019, p. 1155: «Con specifico riguardo al patrimonio culturale, occorre rimarcare che permane, tuttavia, una funzione di direzione e vigilanza che non può essere intesa quale mero controllo finale del tipo di prestazione erogata, ovvero quale semplice verifica del raggiungimento del risultato perseguito, avulso da ogni legame con il contesto culturale sociale di riferimento. Al contrario, essa deve garantire una piena soddisfazione della pretesa sociale nel rispetto dei caratteri culturali e identitari del bene o del contesto».

⁴⁴¹ Sul punto, si veda E. PETRILLI, *La rigenerazione urbana a guida culturale*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., pp. 265 ss. In particolare, *ibidem*, pp. 267-279, l'Autore distingue sei possibili strategie di rigenerazione urbana a guida culturale, a seconda dell'elemento culturale che si persegue in modo privilegiato, assumendolo come «elemento-cardine». La prima strategia è quella orientata al prodotto, più in linea con la produzione industriale classica e pertanto meno incisiva sull'assetto urbano, come per esempio nel caso della rigenerazione del settore manifatturiero nelle Marche; la seconda strategia è quella orientata al processo, con ciò intendendosi quelle iniziative che rendono la città il «palcoscenico» del processo culturale, laddove l'intervento è di ridotte dimensioni ma durevole nel tempo (si porta come esempio il quartiere palermitano "la Kalsa"). Ancora, si menziona la strategia orientata al luogo, ove l'elemento fondamentale è proprio la città e, al fine di attrarre investimenti privati, si interviene con politiche di *branding* cittadino, in grado di costruire un'identità urbana forte, come nel caso dei Quartieri Spagnoli a Napoli. La strategia orientata al tema è quella in cui gli interventi di rigenerazione seguono un tema predeterminato, come nel caso di Matera, selezionata "Capitale europea della cultura" per l'anno 2019. Particolarmente rilevante risulta la rigenerazione culturalmente orientata alle persone, laddove il dato fondamentale è quello sociale e, pertanto, non si interviene «sul dato fondiario, bensì si cerca di attirare risorse umane nuove, in particolar modo appartenenti al settore creativo». Infine, la strategia può essere orientata al tempo, ovvero sia volta ad impedire che i quartieri a vocazione culturale vivano solo in determinate ore del giorno o della notte, rimanendo piuttosto aperti alla frequentazione in modo continuativo (un esempio è dato dal Lace Market di Nottingham, a Londra).

⁴⁴² C. BUZZACCHI, *L'intervento pubblico di promozione dell'arte contemporanea: scenari di sostenibilità culturale*, in *federalismi.it*, 4, 2022, p. 163. L'Autrice richiama il pensiero di Paola Bilancia: P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, ESI, Napoli, 2016.

In questi casi, dunque, dove la valorizzazione non è più il fine ultimo, bensì il mezzo attraverso il quale migliorare la qualità di vita degli abitanti elevando i livelli della partecipazione attiva, dell'inclusione e dello sviluppo della persona *ex art. 2 Cost.*⁴⁴³, gli strumenti giuridici più adeguati vanno rinvenuti al di fuori della disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In proposito, vengono infatti in rilievo il Codice dei contratti pubblici, il Codice del terzo settore e, infine, i regolamenti comunali di amministrazione condivisa, che saranno quindi oggetto della trattazione successiva.

2. Gli strumenti ulteriori rispetto al Codice dei beni culturali: il Codice dei contratti pubblici, il Codice del Terzo settore, il Testo Unico edilizia

La disciplina prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di valorizzazione prevede una serie di strumenti che aprono all'intervento dei privati e che, pertanto, sarebbero suscettibili – in astratto – di realizzare interventi di rigenerazione urbana in chiave culturale, quali in particolare gli accordi di valorizzazione di cui all'art. 112 e la gestione indiretta *ex art. 115*.

Tuttavia, si è avuto modo di notare come l'impianto codicistico sconti una serie di limiti e rigidità tali da rendere la disciplina inadatta in concreto a realizzare in modo efficace la sinergia pubblico-privato necessaria a far sì che, attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale, si registri un innalzamento della qualità della vita delle comunità locali, della partecipazione della cittadinanza attiva e dell'inclusione sociale. Questi, infatti, costituiscono gli obiettivi principali da perseguire con le politiche di rigenerazione urbana.

Pertanto, occorre ora approfondire la disciplina e i correlativi strumenti giuridici previsti da ulteriori fonti normative. Del resto, gli interventi di rigenerazione urbana in chiave culturale non necessariamente ammettono il ricorso ad un unico strumento giuridico o a una disciplina specifica, essendo piuttosto accomunati (e in ciò

⁴⁴³ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze*, cit., p. 87.

peraltro distinguendosi da altri istituti) dagli obiettivi che tendono a realizzare, per i quali risulta fondamentale la collaborazione pubblico-privato⁴⁴⁴.

In particolare, si farà riferimento a tre differenti discipline: il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), il Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) e il Testo Unico edilizia (D.P.R. n. 380/2001).

Con riferimento al primo testo normativo, rilevano, da un lato, la forma di partenariato speciale *ex art. 151, comma 3*, e, dall'altro, le disposizioni di cui agli artt. 189 e 190, rispettivamente rubricati "*Interventi di sussidiarietà orizzontale*" e "*Baratto amministrativo*".

Circa il Codice del Terzo settore, in questa sede interessano gli istituti disciplinati agli artt. 55, 56 e 71, comma 3.

Infine, per quanto attiene al Testo Unico edilizia, si tratterà della convenzione d'uso temporaneo, di cui all'art. 23-*quater*.

2.1 Il partenariato culturale ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici

L'istituto disciplinato dall'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici configura una forma di partenariato speciale, che attiene – dal punto di vista dell'ambito oggettivo di applicazione – specificamente al patrimonio culturale⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, cit., pp. 85-86: «Si tratta piuttosto di strumenti o istituti disciplinati in contesti normativi differenti o anche sperimentati nella prassi, accomunati dalla finalità perseguita. [...]. Si è detto, innanzitutto, che la finalità della rigenerazione urbana risiede nel miglioramento della qualità della vita ed al benessere delle comunità locali. Si è pure ricordato come la riqualificazione di spazi o immobili degradati rappresenti un tassello (ricorrente ma non indispensabile), su cui si costruisce l'intervento di rigenerazione culturale (che può implicare eventualmente una trasformazione permanente del bene oggetto dell'intervento), a cui si associa, però, la rigenerazione dello "spazio sociale", attraverso l'attivazione di progetti e attività culturali in contesti sociali degradati o caratterizzati da povertà educativa o culturale. In altre ipotesi, spazi pubblici in disuso vengono riprogettati ed utilizzati per iniziative che hanno come obiettivo quello di incentivare la partecipazione dei giovani alla vita culturale della comunità. Ancora, la rigenerazione culturale può consistere nell'attivazione di eventi culturali finalizzati alla costruzione di reti (ad esempio tra soggetti che operano nel settore dell'arte e dell'associazionismo), la cosiddetta rigenerazione "leggera" o "transitoria"».

⁴⁴⁵ Pertanto, l'istituto è stato qualificato dalla dottrina come "partenariato culturale", si veda sul punto F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., p. 60.

L'art. 151 costituisce la disposizione di chiusura del Capo III, Titolo IV del Codice, ponendosi quindi in un rapporto derogatorio rispetto alla disciplina precedente⁴⁴⁶. In particolare, la specialità della disciplina consiste nella possibilità di selezionare il *partner* privato ricorrendo a procedure semplificate (analoghe a quelle *ex art. 19* per le sponsorizzazioni⁴⁴⁷), qualora la cooperazione pubblico-privato sia diretta a “consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili”, con la finalità di “assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”.

Si tratta, dunque, di una fattispecie particolarmente ampia, suscettibile di legittimare la partecipazione di soggetti – anche – *profit* in un più ampio progetto di valorizzazione del bene e di costituire il fondamento normativo per numerose ipotesi di PPP già diffuse nella prassi⁴⁴⁸.

L'apertura fornita dall'art. 151, comma 3, risulta particolarmente utile con riferimento al c.d. patrimonio minore, in relazione al quale, invece, la tutela apprestata dal Codice dei beni culturali risulta inadeguata. In effetti, è proprio con riferimento a tale tipologia di beni culturali che la norma in questione potrebbe

⁴⁴⁶ G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 3, 2021, pp. 154-155. L'Autore evidenzia che la natura derogatoria della disposizione si può cogliere anche con riferimento ai primi due commi, laddove la disciplina generale dettata dall'art. 19 con riferimento alle sponsorizzazioni di lavori, forniture e servizi «viene estesa alle sponsorizzazioni finalizzate al sostegno di istituti e luoghi della cultura come pure di fondazioni lirico-sinfoniche e di teatri di tradizione, quindi con un significativo spostamento di attenzione dai 'beni' ai 'soggetti' culturali».

⁴⁴⁷ Art. 19, d.lgs. n. 50/2016: “1. L'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a quarantamila euro, mediante dazione di danaro o accollo del debito, o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto dell'articolo 80. 2. Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi o le forniture direttamente a sua cura e spese, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. La stazione appaltante impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.”.

⁴⁴⁸ S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, cit., pp. 17-18.

rivelare tutte le sue potenzialità, superando gran parte dei nodi critici evidenziati con riferimento alla disciplina del d.lgs. n. 42/2004.

Il patrimonio minore, come anticipato, identifica una serie di beni culturali estraneamente eterogenei, ma accomunati da una fruizione del tutto marginale o addirittura inesistente o comunque per uno stato di grave degrado o totale dismissione⁴⁴⁹. Proprio in virtù di tale peculiarità la disciplina del Codice dei beni culturali risulta poco efficace sotto diversi profili.

In primo luogo, la gestione indiretta di cui all'art. 115 del Codice, ovvero quella che prevede il coinvolgimento di soggetti privati, attiene a singoli servizi o attività che devono essere svolti dal privato in virtù della concessione. Diversamente, con riferimento al patrimonio minore, spesso ciò che è necessario per un'efficace valorizzazione è un intervento complesso che riguarda l'intero bene; e ciò sia nel caso in cui esso si presenti come inagibile e quindi richieda un restauro o una ristrutturazione integrali, sia qualora esso – pur presentando buone condizioni materiali – versi in stato di abbandono e necessiti dunque un piano di rigenerazione complessiva, che sia in grado di dargli nuova vita.

In secondo luogo, pressoché inapplicabile al patrimonio culturale minore appare la disciplina generale relativa al piano economico-finanziario⁴⁵⁰ e al canone concessorio⁴⁵¹.

Infatti, con riferimento alla stesura di un dettagliato piano economico-finanziario, per i beni del patrimonio minore – proprio a causa della loro minima fruizione – spesso non sono presenti precedenti o storici cui le parti possano fare riferimento per stabilire l'ammontare dell'investimento privato, e, quand'anche tali precedenti dovessero esistere, gli stessi non risulterebbero utili: il patrimonio minore richiede

⁴⁴⁹ Sul punto, si veda ampiamente C. DEVOTI, M. NARETTO, *Dai "beni minori" al patrimonio diffuso: conoscere e salvaguardare il "non monumentale"*, in A. LONGO, E. ROMEO (a cura di), *Patrimonio e tutela in Italia. A cinquant'anni dall'istituzione della Commissione Franceschini (1964-2014)*, Roma, Ermes Edizioni Scientifiche, 2017, pp. 143 ss.

⁴⁵⁰ Per il piano economico-finanziario rileva l'art. 171, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale: "**3. Le stazioni appaltanti forniscono, inoltre: [...] b) nel bando di concessione o nell'invito a presentare offerte, l'espressa indicazione che la concessione è vincolata alla piena attuazione del piano finanziario e al rispetto dei tempi previsti dallo stesso per la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche e che l'offerta deve espressamente contenere, a pena di esclusione, l'impegno espresso da parte del concessionario al rispetto di tali condizioni; [...]**".

⁴⁵¹ Ai sensi dell'art. 4 del d.m. 6 ottobre 2015, "*La determinazione del canone, che costituisce base d'asta ai fini dell'elemento di valutazione di cui alla lettera e) del comma 5 dell'art. 3 del presente regolamento, è compiuta dal Ministero, di concerto con l'Agenzia del Demanio*".

sovente interventi che si dimostrano via via più complessi in corso d'opera, difficilmente predeterminabili *ex ante*, e comunque radicalmente diversi rispetto a quelli operati in passato⁴⁵².

Circa il canone concessorio, questo viene predeterminato nella sua misura minima dal Ministero, di concerto con l'Agenzia del Demanio, facendo riferimento essenzialmente a valori di mercato, che chiaramente mal si adattano a beni culturali non fruiti e in stato di semi-abbandono, rendendo la cooperazione privata quasi un'utopia⁴⁵³.

Infine, ulteriori criticità si riscontrano nella netta distinzione operata dal Codice dei beni culturali, da un lato, tra le funzioni di tutela e valorizzazione, e, dall'altro, tra la fase ascendente e discendente dell'intervento di valorizzazione, in base al *discrimen* della natura *non profit* o *profit* del privato (artt. 112 e ss.).

Se tale rigidità rappresenta un limite generale della disciplina del d.lgs. n. 42/2004, è di tutta evidenza che essa risulti vieppiù inadeguata con riferimento al patrimonio minore. Infatti, in relazione a quest'ultimo è indispensabile che l'intervento venga concepito in modo unitario, considerando tanto gli aspetti più statici – afferenti alla tutela – quanto quelli più dinamici di valorizzazione e che il privato partecipi ad ogni fase dell'intervento, sia a quella di progettazione che a quella attuativa-gestoria, essendo determinante la sua partecipazione non tanto in virtù della sua natura lucrativa o meno, quanto in base alle competenze «progettuali e creative» che può apportare nell'intero ciclo di valorizzazione⁴⁵⁴.

⁴⁵² M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., pp. 193-194.

⁴⁵³ In particolare, l'art. 4 del d.m. 6 ottobre 2015, circa il ruolo dell'Agenzia del Demanio nella determinazione del canone concessorio per i beni culturali, richiama espressamente l'art. 65 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, in base al quale: «All'agenzia del demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato [...]». Sul punto, si è pronunciata anche la giurisprudenza di merito: «Spetta all'Agenzia del Demanio, sulla base della consistenza e dell'ubicazione degli spazi individuati, e della tipologia di utilizzo, di determinare il canone di concessione da porre a carico dell'occupante e ciò in virtù della sua competenza ad amministrare i beni immobili dello Stato e di valorizzarne l'impiego, come delineata dall'art. 65 del d.lgs. n. 300/1999», T.A.R. Sicilia, Sez. I Palermo, sent. 2 settembre 2020, n. 1812.

⁴⁵⁴ M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, cit., p. 172: «Ciò che occorre evidenziare è che per tutto il patrimonio diffuso emerge la necessità di valorizzare e competenze progettuali e creative del privato, specialmente se in grado di favorire un rapporto funzionale tra il patrimonio storico-artistico e lo sviluppo della

A tali problematiche potrebbe esser data risposta proprio attraverso l'applicazione del partenariato culturale di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

Infatti, la disposizione presenta un carattere aperto e flessibile, in quanto il Legislatore individua solo alcuni elementi essenziali del rapporto, ovverosia quello funzionale a *“assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”*; quello concernente l'oggetto, che può consistere nel recupero, restauro, manutenzione, gestione, apertura al pubblico e valorizzazione; infine, il procedimento di scelta del contraente, per cui opera il rinvio al procedimento semplificato in materia di sponsorizzazioni di cui all'art. 19 del Codice dei contratti pubblici (o a procedure semplificate *“ulteriori”*). Pertanto, si ritiene che tutti agli altri aspetti, non specificamente indicati dalla legge, possano essere regolati dal soggetto pubblico e dal *partner* privato in base alle concrete esigenze di valorizzazione che il bene presenta, configurando il partenariato culturale come una sorta di «contenitore»⁴⁵⁵. Inoltre, nell'art. 151, comma 3, sembra intravedersi l'intento legislativo di superare la rigida contrapposizione sia tra tutela e valorizzazione che tra fasi ascendente e discendente del processo: da una parte, l'oggetto contempla espressamente sia interventi di recupero e restauro, riconducibili alla tutela, sia la gestione e l'apertura alla fruizione pubblica, rientranti nell'ambito della valorizzazione; dall'altra, la norma sembra concepire il processo di valorizzazione in modo unitario e osmotico tra le diverse fasi. Tale impostazione sembra esser confermata dalla circolare del 9 giugno 2016 del Ministero, in base alla quale «il partenariato di cui all'articolo 151 può innestarsi sia all'interno del processo

cultura».

⁴⁵⁵ L'istituto viene così qualificato dalla circolare del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 9 giugno 2016, p. 11, secondo cui: «Tra i diversi tipi e cause contrattuali che potranno utilmente combinarsi all'interno di questo nuovo “contenitore” messo in campo dalla norma in esame, vi potranno dunque essere sia elargizioni liberali e/o sponsorizzazioni (le une e le altre sia di danaro, sia tecniche, potendo avere ad oggetto la fornitura di servizi di progettazione, di assistenza museale, di allestimento e presentazione per la pubblica fruizione di istituti e luoghi della cultura, di consulenza organizzativa, aziendale, di marketing, di comunicazione e legale, *etc.*), sia collaborazioni scientifiche e di ricerca, ad esempio nello svolgimento d'intesa di un comune programma di ricerca, che condivide obiettivi e metodologie». Il testo della circolare è consultabile alla pagina: <https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Nota%20Circolare%20del%209%20giugno%202016-imported-62890.pdf>.

“ascendente” di “definizione” degli accordi di valorizzazione, quale momento preparatorio, lì dove si presenti l’esigenza dell’acquisizione di un contributo ideativo e propositivo propedeutico alla definizione delle stesse strategie e delle conseguenti programmazione di valorizzazione facenti capo alla competenza degli enti pubblici coinvolti, sia nella fase “discendente” applicativa dell’accordo di valorizzazione, sotto il profilo dell’elaborazione dei conseguenti piani e progetti attuativi delle linee strategiche programmatiche riversate nell’accordo *ex* articolo 112»⁴⁵⁶.

Ancora, l’ampiezza della disciplina dell’art. 151, comma 3, rileva sotto altri due aspetti.

Innanzitutto, si amplia la platea dei privati che possono cooperare nella valorizzazione che possono essere sia *non profit* che *profit*⁴⁵⁷ (a differenza di quanto avviene per gli istituti del Codice del Terzo settore)⁴⁵⁸, né la natura lucrativa dell’ente è determinante per individuare le modalità del suo intervento. Del resto, ciò che rileva ai fini della stipula del contratto di partenariato sembra essere prevalentemente «l’elemento associativo e cooperativo rispetto a quello di trasferimento di un “vero” rischio di gestione»⁴⁵⁹.

In secondo luogo, è stato evidenziato⁴⁶⁰ che, per quanto la norma nulla preveda sul punto, la sua ampiezza ha permesso che nella prassi⁴⁶¹ abbiano cominciato a istituirsi organismi di coordinamento, i cui membri rappresentano sia la parte pubblica che quella privata. Tali organismi permettono di avere una visione d’insieme delle esigenze di tutela, garantendo un continuo dialogo non solo pubblico-privato ma anche tra i livelli di governo centrale e periferico (per esempio tra Ministero e amministrazione comunale cui il bene culturale pertiene); inoltre, la

⁴⁵⁶ Circolare Mibact 9 giugno 2016, cit., p. 12.

⁴⁵⁷ Inoltre, stante il richiamo alla procedura di cui all’art. 19 del d.lgs. n. 50/2016, ben può essere anche il privato a prendere iniziativa per l’avvio del rapporto di partenariato.

⁴⁵⁸ Sul punto, si veda il successivo par. 2.3 del presente Capitolo.

⁴⁵⁹ A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l’assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 49.

⁴⁶⁰ M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, cit., pp. 191-192.

⁴⁶¹ Il caso più noto di applicazione dell’istituto *ex* art. 151, comma 3, è costituito dal Teatro Tascabile di Bergamo. Sul tema, si veda il Capitolo III, par. 1.

possibilità di avere un unico centro con il quale interloquire rappresenta una certa semplificazione per il *partner* privato.

Tuttavia, per quanto sicuramente da accogliere positivamente, l'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 non è esente da una serie di problematiche.

Per quanto riguarda la prima questione, rappresentata da una legittimazione attiva ristretta al solo Ministero, per vero, è opportunamente intervenuto il Legislatore, che con il d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020) ha modificato il testo della disposizione, prevedendo che il partenariato culturale possa essere attivato da “*Stato, regioni e gli enti territoriali*”, con ciò accogliendo le critiche avanzate dalla dottrina nei confronti della formulazione originaria⁴⁶². Peraltro, stante l'espresso richiamo all'art. 106, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 42/2004, è comunque garantito il controllo centrale da parte del Ministero, che può valutare, in sede di autorizzazione del partenariato, la sua compatibilità con le esigenze di tutela⁴⁶³.

Le altre criticità derivano, invece, proprio dall'estrema ampiezza della disposizione normativa, che rappresenta al contempo il suo maggior punto di forza.

In particolare, dubbi sorgono in relazione a quali siano le procedure semplificate “*ulteriori*” rispetto a quella *ex art.* 19, cui le amministrazioni – per espressa previsione dell'art. 151, comma 3 – potrebbero fare ricorso per individuare la parte privata.

Ancora, in termini più generali ci si chiede in che modo debba essere interpretato il termine “*partenariato*”⁴⁶⁴: se in senso stretto, ovvero sia secondo quanto previsto dagli artt. 3, comma 1, lett. eee), e 180 e ss. del Codice dei contratti pubblici, oppure in senso lato, quale qualsiasi forma di cooperazione pubblica-privata, che dunque

⁴⁶² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., pp. 50-51. In ogni caso il Ministero, con propria comunicazione del 9 giugno 2017, aveva già chiarito che gli enti territoriali potessero attivare il partenariato speciale di cui all'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 in relazione a processi di valorizzazione del loro patrimonio culturale, «previo necessario raccordo e confronto con i competenti uffici del Mibact».

⁴⁶³ Sul punto, A. MOLITERNI, *D.l. Semplificazioni: le novità per i rapporti pubblico-privato in ambito culturale*, in *AgCult*, 11 settembre 2020. Secondo l'Autore, «l'intervento normativo, attraverso il rinvio all'articolo 106, comma 2-bis, fa salvo il potere del Ministero di valutare, in sede di autorizzazione del partenariato speciale, non tanto la compatibilità tra l'uso e la pubblica fruizione (che – a differenza della fattispecie della concessioni ad uso individuale a cui si riferisce l'art. 106 – nel caso del 151, comma 3, dovrebbe essere uno degli scopi propri e tipici del coinvolgimento del privato), quanto soprattutto la compatibilità dell'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo, prevedendo, se necessario, le opportune prescrizioni per la sua conservazione».

⁴⁶⁴ F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., pp. 60-61.

ben può prescindere dai requisiti richiesti dalle disposizioni richiamate. A favore di quest'ultima interpretazione estensiva sembra deporre, oltre la *ratio* stessa della norma, la menzionata circolare del Ministero 6 giugno 2019 e ribadita dalla successiva circolare n. 45/2019 della Direzione generale Musei⁴⁶⁵. In effetti, parte della dottrina⁴⁶⁶ si è interrogata sul contenuto da attribuire alla specialità del partenariato previsto dall'art. 151, comma 3: se esso debba ritenersi speciale rispetto alla disciplina dello stesso d.lgs. n. 50/2016 e, dunque, esclusivamente rispetto alla definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. eee), ma debba comunque rispettarne i requisiti essenziali, quale *genus* cui comunque sarebbe riconducibile; o se debba ritenersi speciale anche rispetto a forme di cooperazione ulteriori, ben potendosi discostare dall'art. 3, comma 1, lett. eee) *in toto*, come appunto suggerito dall'interpretazione estensiva fornita dal Ministero⁴⁶⁷; o se piuttosto la specialità sia intrinseca allo stesso istituto, riferendosi esclusivamente ai beni culturali.

Al fine di risolvere tali questioni, appare dunque opportuno un intervento chiarificatore da parte dal Legislatore (eventualmente anche nella forma più flessibile delle Linee guida)⁴⁶⁸. Tale intervento, peraltro, permetterebbe anche di evitare la diffusione di rischiose forme di partenariato atipiche, le quali, pur formalmente riconducibili all'art. 151, comma 3, attraverso un'applicazione scorretta nella prassi ne potrebbero frustrare le ragioni o potrebbero contrastare con istituti affini, quali quelli previsti dal Codice del Terzo settore e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ Secondo la circolare n. 45/2019 D. G. Musei, infatti, «l'istituto risulta applicabile [...] a molti tipi e cause contrattuali, non prevedibili a priori, che possono andare dalla fornitura di servizi di progettazione, all'assistenza museale, dall'allestimento e presentazione di istituti e luoghi della cultura per la pubblica fruizione alla consulenza organizzativa, e molto altro».

⁴⁶⁶ G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, cit., pp. 155 ss.

⁴⁶⁷ Questa sembra essere anche la tesi attualmente prevalente in dottrina. Sul punto, si vedano: S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, cit., pp. 18-19; A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., pp. 47 ss.; P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urbanistica e appalti*, 8-9, 2016, p. 1027.

⁴⁶⁸ M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, cit., p. 196.

⁴⁶⁹ Sul coordinamento tra l'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 e gli artt. 115 e ss. del Codice dei beni culturali sulla gestione del bene, G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 1, 2018, nota: «La "coesistenza" fra le due discipline codicistiche determina come significativo portato che le disposizioni degli artt. 115 e 117

2.2 *Il partenariato sociale: gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo (artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50/2016)*

Con il termine partenariato sociale⁴⁷⁰ si è soliti indicare congiuntamente due istituti del Codice dei contratti pubblici: gli interventi di sussidiarietà orizzontale e il baratto amministrativo, previsti rispettivamente dall'art. 189 e dall'art. 190. Tali disposizioni sono collocate a chiusura del Titolo I della Parte IV del Codice, rubricato "*Partenariato pubblico privato*"⁴⁷¹.

Per quanto attiene all'art. 189, la disposizione disciplina a sua volta due ipotesi diverse. In particolare, il comma 1 attiene all'affidamento in gestione di "*aree riservate al verde pubblico urbano*" e di "*immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere*"⁴⁷² ai fini della loro manutenzione.

vanno esaminate e interpretate all'interno del tessuto del Codice dei contratti e, a monte, della disciplina europea di riferimento. Detto in termini più chiari, va rovesciata la prospettiva di indagine in genere seguita nell'analisi degli artt. 115 e 117, che muove dalla distinzione fra forme di gestione diretta e indiretta e che poi opera un'integrazione (per quanto non previsto) con la disciplina europea o da questa derivata. Più corretto sul piano analitico è, viceversa, muovere dal quadro europeo e codicistico in tema di servizi di interesse generale per poi collocarvi in un rapporto di integrazione/specificazione (salvo i casi in cui emerga un'incompatibilità logica) le previsioni del Codice Urbani. A beneficio oltretutto [...] di una lettura di tali previsioni resa più agevole dal contesto normativo in cui esse intervengono».

⁴⁷⁰ Si esprime per la prima volta in questi termini la Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere del 21 marzo 2016, n. 855, sullo Schema di decreto legislativo recante "*Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione*", pp. 176-177.

⁴⁷¹ Per vero, il Titolo I, Parte IV, del d.lgs. n. 50/2016 prevede come ultima disposizione l'art. 191, rubricato "*Cessione di immobili in cambio di opere*". In base a tale disposizione, il bando di gara può prevedere che un immobile, in relazione al quale l'amministrazione ha assunto un impegno di manutenzione con l'inserimento nel programma triennale per i lavori o nell'avviso di preinformazione per i servizi e le forniture, venga affidato a titolo di corrispettivo all'affidatario o, qualora questi vi abbia interesse, a un terzo (se in possesso dei requisiti *ex art.* 80). Possono formare oggetto di trasferimento i soli immobili che non assolvono più, secondo una motivata valutazione della amministrazione, a funzioni di pubblico interesse, anche già inclusi in programmi di dismissione, purché prima della pubblicazione del bando o dell'avviso per l'alienazione, ovvero nel caso in cui la procedura di dismissione abbia avuto esito negativo. I beni demaniali non possono essere oggetto di cessione, salvo che si proceda previamente alla loro sdemanializzazione. La disposizione in esame, dunque, non mira a instaurare alcun rapporto collaborativo tra p.a. e privato, ma si limita ad ammettere la cessione dell'immobile quale corrispettivo per lo svolgimento della prestazione oggetto del bando di gara e, pertanto, non rientra nell'ambito di interesse della presente trattazione. Sul punto, infatti, è stato correttamente osservato da G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, 1, 2018, p. 44: «A ben vedere, non si comprende la ragione per cui l'istituto di cui all'art. 191 è stato incluso nell'ambito di quella sul partenariato sociale e, più in generale, di quella sul partenariato pubblico-privato. Nella cessione in cambio di opere, infatti, manca un qualunque apporto del privato, in termini di attività o di risorse».

⁴⁷² Sono però espressamente esclusi gli immobili ad uso scolastico e sportivo (art. 189, comma 1, d.lgs. n. 50/2016).

L'affidamento opera, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento, a favore di cittadini residenti nei comprensori ove sono collocati i beni o le aree, purché costituiti in consorzi rappresentativi di almeno il 66% della proprietà della lottizzazione. Per favorire tali forme di gestione, i comuni e le regioni possono prevedere incentivi anche *“mediante riduzione dei tributi propri”*.

I commi 2-5 sono invece dedicati alla *“realizzazione di opere di interesse locale”*, nel rispetto della normativa e della pianificazione urbanistica, in relazione alle quali gruppi di cittadini organizzati possono presentare proposte di pronta realizzabilità⁴⁷³, da approvare con delibera dell'ente locale entro due mesi (in caso di inerzia, è prevista un'ipotesi di silenzio-diniego). Se la proposta è approvata, la realizzazione delle opere non può comportare oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, ad eccezione dell'IVA, e le spese vengono ammesse in detrazione fiscale⁴⁷⁴. In ogni caso, l'opera realizzata è acquisita a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente (art. 189, comma 4). In questo caso, dunque, prescrivendo la norma un vero e proprio procedimento⁴⁷⁵, la fattispecie è più complessa rispetto a quella del primo comma e maggiormente assimilabile alla co-progettazione: l'ente competente e i cittadini collaborano per l'elaborazione dei progetti delle opere, sulla base della proposta degli attori, ma con la valutazione tecnico-amministrativa che rimane in capo all'amministrazione⁴⁷⁶.

⁴⁷³ La proposta, poiché non può comportare oneri a carico dell'ente, deve indicare i costi e i relativi mezzi di finanziamento (art. 189, comma 2, d.lgs. n. 50/2016).

⁴⁷⁴ Art. 189, comma 5, d.lgs. n. 50/2016: *“La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento, nel rispetto dei limiti di ammontare e delle modalità di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e relativi provvedimenti di attuazione, e per il periodo di applicazione delle agevolazioni previste dal medesimo articolo 1. Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente”*.

⁴⁷⁵ Art. 189, comma 3, d.lgs. n. 50/2016: *“Decorsi due mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l'ente locale può, con motivata delibera, disporre l'approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 2, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui ai commi da 2 a 5 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

⁴⁷⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 165.

L'art. 190 sul baratto amministrativo prevede che gli enti territoriali possano adottare una apposita delibera per determinare criteri e condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono avere ad oggetto *“la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati”*. Per ciascuna tipologia di intervento, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti all'attività svolta, *“ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa”*.

Tra le due fattispecie sussistono pertanto alcune diversità: l'art. 189 fa riferimento a interventi più dettagliati e complessi rispetto a quelli dell'art. 190, compresi quelli di realizzazione di nuove opere, laddove invece l'art. 190 ha ad oggetto attività più varie e semplici, ma che riguardano solo immobili già esistenti; anche in virtù di ciò, mentre l'art. 189 esige che gli interventi avvengano nel rispetto dei vincoli urbanistici, il baratto amministrativo non vi fa alcun cenno; ancora, nell'art. 189, comma 1, il beneficio fiscale è solo eventuale, mentre nell'art. 190 è elemento essenziale della delibera; infine, nell'art. 189 l'iniziativa spetta solo a consorzi di residenti o a gruppi di cittadini, mentre l'art. 190 può riguardare cittadini sia singoli che associati e non è richiesto il requisito della residenza nel sito interessato.

Si tratta, però, di elementi differenziali che non impediscono di rinvenire una matrice sostanziale comune, tanto che è stata sostenuta una parziale sovrapposibilità degli istituti⁴⁷⁷.

In particolare, le ipotesi sono entrambe caratterizzate da un'espressa finalità di rigenerazione urbana o territoriale, disciplinando attività quali la manutenzione, la pulizia, la valorizzazione e prescrivendo come oggetti aree verdi, immobili destinati ad attività collettive sociali, piazze o strade⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ D. D'ALESSANDRO, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il (nuovo) Codice dei contratti pubblici ed il partenariato latu sensu sociale*, in *Labsus*, 2016.

⁴⁷⁸ S. VILLAMENA, *“Baratto amministrativo”*: prime osservazioni, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2016, p. 379.

Inoltre, le disposizioni sono ugualmente riconducibili, da un lato, alla logica della sussidiarietà orizzontale e, dall'altro, a quella del baratto inteso quale "scambio" tra cittadini e amministrazione. Per quanto attiene alla sussidiarietà orizzontale, infatti, entrambi gli istituti prevedono una partecipazione attiva da parte dei privati cittadini o residenti al fine di coinvolgerli nella cura del territorio urbano⁴⁷⁹. D'altra parte, è però innegabile che sia l'art. 189 che – soprattutto – l'art. 190 configurino un rapporto sinallagmatico, laddove l'amministrazione si impegna a concedere qualcosa – specialmente incentivi di natura fiscale – ai privati, in cambio delle attività che essi svolgono⁴⁸⁰. È proprio tale rapporto di "scambio" che costituisce il tratto distintivo delle due disposizioni nell'ambito delle norme volte a promuovere la sussidiarietà⁴⁸¹ e *latu sensu* sociali⁴⁸²

Pertanto, sembra potersi concludere nel senso che la scelta di disciplinare le due ipotesi separatamente non risponda ad una *ratio* legislativa ben precisa, ma sia piuttosto frutto di una stratificazione normativa⁴⁸³.

⁴⁷⁹ L. C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., p. 311.

⁴⁸⁰ F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 3, 2016, pp. 1-2. Sul punto, l'Autore sottolinea la potenziale eterogeneità di esperienze che si celano all'interno dell'«etichetta del baratto amministrativo», quali «intenti di semplificazione o di costruzione di relazioni più *friendly* con le amministrazioni pubbliche o, perfino, si investe sulla capacità di sostituzione dei cittadini alle amministrazioni per fronteggiare la penuria di risorse pubbliche, ma anche – e al contrario – si perseguono obiettivi di collaborazione per il governo degli interessi generali che seguono percorsi innovativi senza far venir meno la responsabilità delle pubbliche amministrazioni». Tuttavia, a partire dall'art. 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 «non può essere negato che il ricorso più frequente che si è registrato è quello che è stato fondato sull'agevolazione o, addirittura, esenzione di natura fiscale».

⁴⁸¹ S. ZERBI, *L'evoluzione del baratto amministrativo tra collaborazione civica e partenariato sociale*, in *Riv. Corte dei Conti*, 4, 2019, p. 53.

⁴⁸² V. MANZETTI, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, p. 15: «È evidente che siamo di fronte a uno scenario complesso, contraddistinto da formulazioni lacunose e ambigue, che non rendono chiaro all'interprete se si tratti di fattispecie distinte ovvero se ci si trovi di fronte a fattispecie tutte riconducibili *latu sensu* ad esperienze di "baratto amministrativo" caratterizzate da una graduazione del rapporto tra "prezialità" (non solo fiscale) e "socialità" (*rectius*: svolgimento di attività interesse generale), ove l'elemento distintivo dello scambio va dal livello massimo della corrispondenza previsto dall'art. 190, ai livelli intermedio ed eventuale, previsti dall'art. 189».

⁴⁸³ R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, 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, Jovene, 2018, p. 65. Del resto, nello schema di decreto legislativo del Codice (Schema del 17 marzo 2016, n. 283) la formulazione originaria dell'art. 190 comprendeva anche le fattispecie ora previste dall'art. 189.

Alla luce degli aspetti che le accomunano, in questa sede le due fattispecie saranno oggetto di una trattazione congiunta. In particolare, l'analisi si concentrerà sulla figura del baratto amministrativo *ex art.* 190, la quale, ampiamente diffusasi a livello comunale, ha destato maggiori problemi interpretativi e applicativi.

Il “baratto amministrativo” entra nel lessico legislativo con l'art. 190 del Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, l'istituto recepisce – anche nella rubrica – una serie di esperienze dapprima maturate nella prassi amministrativa comunale e poi ricondotte nell'ambito applicativo dell'art. 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (conv con l. n. 164/2014), che costituisce il più diretto antecedente del baratto amministrativo così come previsto dal d.lgs. n. 50/2016⁴⁸⁴.

L'art. 24, rubricato “*Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio*”, prevedeva infatti che i comuni potessero definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli e associati, “*purché individuati in relazione al territorio da riqualificare*”. Gli interventi potevano riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ed in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia di tali interventi, i comuni potevano deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere, per un periodo limitato, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere e prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute.

⁴⁸⁴ Per vero, già prima dell'art. 24, d.l. n. 133/2014, alcune normative di settore prevedevano la possibilità di ottenere agevolazioni di natura amministrativa in cambio di prestazioni di vario genere. In questo senso, il primo esempio di baratto amministrativo può essere rinvenuto nella l. n. 2248/1865, all. F, in materia di manutenzione stradale. In tempi più recenti, rileva l'art. 15 del d.lgs. n. 228/2001, che nel settore agricolo prescrive: “*1. Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni, ivi compresi i consorzi di bonifica, possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli. 2. Le convenzioni di cui al comma 1 definiscono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le predette finalità le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e a 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata*”. Sul punto, si veda: A. CORRIERI, *Il “baratto amministrativo” tra legislazione e attuazione*, in *federalismi.it*, 12, 2021, pp. 73-77.

Mediante l'introduzione dell'art. 24, dunque, si voleva dare giuridico riconoscimento agli «accordi variamente denominati tra amministrazioni e cittadini per il coinvolgimento attivo di questi ultimi nell'esercizio di attività a vantaggio dell'intera comunità di appartenenza», perseguendo al contempo sia l'interesse pubblico al recupero dei crediti tributari e del risparmio di spesa sia quello della «valorizzazione delle proposte civiche alternative»⁴⁸⁵.

Per tali ragioni, l'istituto riscosse immediatamente una cospicua applicazione a livello comunale⁴⁸⁶, cui però fece seguito anche l'insorgenza di una serie di dubbi applicativi, riguardanti i potenziali beneficiari della disposizione, le attività rientranti nel suo ambito di applicazione e soprattutto i tributi rispetto ai quali poter deliberare la riduzione o l'esenzione⁴⁸⁷.

Al riguardo, ha fatto chiarezza la Corte dei Conti⁴⁸⁸, precisando che in virtù del principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, corollario dei principi

⁴⁸⁵ A. MANZIONE, *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, 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., pp. 110-111.

⁴⁸⁶ L'art. 24 venne applicato per la prima volta dal Comune di Inverio, con delibera 2 luglio 2015, n. 66, recante "Aiuto alle fasce deboli per il pagamento di tributi comunali con la forma del baratto amministrativo ai sensi dell'art. 24 della l. n. 164 del 2014", con la quale si ammetteva la presentazione di progetti di pubblica utilità da parte di "compaesani che hanno tributi comunali non pagati sino al 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della domanda, iscritti a ruolo e non ancora regolarizzati o che hanno ottenuto contributi come inquilini morosi non colpevoli negli ultimi tre anni" (art. 3). Cfr. C. BOVIO, *Lavoro per il Comune al posto delle tasse: così Inverio sperimenta il "baratto amministrativo"*, in *La Stampa*, 28 aprile 2015.

⁴⁸⁷ Sul punto, è intervenuto l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) con due successive note, rispettivamente del 16 e del 22 ottobre 2015. Le due note, per vero, non chiarificano la portata applicativa della norma dal momento che presentano conclusioni discordanti. Infatti, la nota del 16 ottobre individuava quali possibili beneficiari i «cittadini singoli o associati, con la precisazione che, ai fini della concessione dell'agevolazione da parte dei Comuni, la norma privilegia prioritariamente le "comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute"»; si qualificava come tassativo l'elenco delle attività di cui all'art. 24 e con riferimento ai tributi veniva precisato che «non appare coerente con la ratio della norma la possibilità di prevedere riduzioni o esenzioni anche con riferimento ad eventuali debiti tributari del contribuente. Un intervento in tal senso appare ancor meno opportuno se si considera il principio di indisponibilità e di irrinunciabilità al credito tributario cui soggiacciono tutte le entrate tributarie comunali». Diversamente, la successiva nota del 22 ottobre poneva sullo stesso piano cittadini associati e singoli, riteneva meramente esemplificativo l'elenco delle attività contenuto nella norma e soprattutto ammetteva la possibilità di includere nel baratto anche debiti pregressi. Tale mutamento di approccio è probabilmente da imputare al massiccio impiego della disposizione proprio con riferimento ai debitori fiscali (come nel caso ripotato del Comune di Inverio). Cfr. F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, cit., p. 5: «Il cambio di orientamento in così breve tempo sembra addebitabile a pressioni che evidentemente gli amministratori pubblici, in particolare i sindaci, hanno esercitato verso un istituto che godeva del loro pieno consenso, finendo dunque per sovrapporre valutazioni politiche a più ponderate riflessioni tecniche».

⁴⁸⁸ Si veda in particolare la deliberazione della Corte dei Conti: Sezione regionale di controllo

costituzionali contenuti negli articoli 23, 53, 97 Cost. e derogabile nel nostro ordinamento solo in forza di disposizioni di legge, i comuni possono sì deliberare esenzioni o riduzioni tributarie *ex art. 24* del d.l. n. 133/2014, ma entro limiti precisi. In particolare, si richiede l'adozione di un'apposita delibera da parte dell'ente che individui i criteri e le condizioni per la presentazione dei progetti e l'accesso alla relativa agevolazione. In secondo luogo, occorre che i progetti riguardino le sole attività esplicitate dalla norma. Ancora, è necessario un rapporto di inerenza tra le esenzioni deliberate e le attività di cura e valorizzazione poste in essere dai cittadini. Infine, è chiarito che la *ratio* del rapporto di inerenza «sia funzionale a governare gli effetti che il mancato o il ridotto gettito di alcuni tributi locali possono generare sugli stanziamenti dei bilanci di previsione degli enti locali che abbiano preventivamente adottato regolamenti contenenti la disciplina del cd. baratto amministrativo»⁴⁸⁹. Pertanto, la Corte dei conti conclude che il baratto, pur applicabile sia a cittadini associati che singoli (come si evince dall'avverbio

Emilia-Romagna n. 27/2016/PAR.

⁴⁸⁹ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna, delibera n. 27/2016/PAR, pp. 6-7: «Come si ricava dall'interpretazione letterale dell'articolo 24 d.l. n. 133/2014, le ipotesi nelle quali i comuni possono accordare agevolazioni tributarie, consistenti nella temporanea esenzione e/o riduzione di tributi locali, devono essere collegate ad interventi relativi alla cura e/o valorizzazione del territorio che i cittadini, in forma singola o associata, propongono all'ente locale nell'ambito delle tipologie di interventi previsti nel secondo periodo della disposizione in esame. Si ritiene, in proposito, che la *ratio* di tale collegamento tra intervento proposto dai soggetti amministrati legato alla cura del territorio comunale e l'agevolazione tributaria sia funzionale a governare gli effetti che il mancato o il ridotto gettito di alcuni tributi locali possono generare sugli stanziamenti dei bilanci di previsione degli enti locali che abbiano preventivamente adottato regolamenti contenenti la disciplina del cd. baratto amministrativo. Non si ritiene, viceversa, ammissibile la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, possa avvenire attraverso una sorta di *datio in solutum ex art. 1197 c.c.* da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale. La Sezione ritiene che tale ipotesi non solo non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della norma in quanto difetterebbe il requisito dell'inerenza tra agevolazione tributaria e tipologia di attività svolta dai soggetti amministrati, elementi che, peraltro, devono essere preventivamente individuati nell'atto regolamentare del Comune, ma potrebbe determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente». Peraltro, dubbi sull'assimilazione del baratto amministrativo con l'istituto civilistico della *datio in solutum* erano già stati avanzati in dottrina. Sul punto, si veda S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: *prime osservazioni*, cit., pp. 381 ss. La delibera della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna, n. 27/2016/PAR è consultabile su: <https://www.self-entilocali.it/wp-content/uploads/2016/04/CC-Sez.-controllo-Emilia-Romagna-del.-n.-27-16.pdf>. Per un commento alla pronuncia, si veda G. ARENA, *Perché la Corte dei Conti dice no al baratto amministrativo*, in *Labsus*, 2016; ID., *Corte dei Conti, Emilia-Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR. Secondo la corte dei Conti gli amministratori che usano il c.d. "baratto amministrativo" potrebbero provocare un danno erariale al proprio comune*, in *Labsus*, 2016.

“*prioritariamente*”), non possa riguardare soggetti debitori che, invece di effettuare il pagamento del tributo, adempiano attraverso una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale. Se così non fosse, del resto, non solo non sarebbe rispettato il requisito dell’inerenza, ma ben si potrebbero determinare, da un lato, effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio, considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell’ente, e dall’altro, irragionevoli discriminazioni tra contribuenti morosi e non. Le difficoltà sono peraltro aumentate quando il Legislatore ha introdotto, con l’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, l’art. 190 senza provvedere all’abrogazione esplicita del precedente art. 24 del d.l. n. 133/2014, avvenuta solo con il primo correttivo al Codice (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56).

Le due norme, infatti, per quanto assimilabili, presentavano alcune diversità⁴⁹⁰. In primo luogo, l’art. 190 non si riferisce ai soli comuni, ma a tutti gli enti territoriali e amplia le attività che i cittadini possono porre in essere, includendovi “*iniziative culturali di vario genere*”; in secondo luogo, mentre l’art. 24 espressamente prevede la limitatezza temporale dell’esenzione, l’art. 190 tace sul punto; infine, mentre l’art. 24 pone una relazione di inerenza tra attività svolta e beneficio fiscale, nell’art. 190 il rapporto è solo di corrispondenza, con ciò garantendosi maggiore flessibilità nell’applicazione della disposizione⁴⁹¹.

In ogni caso, posto che attualmente la disciplina di riferimento per il baratto amministrativo quella contenuta nel Codice dei contratti pubblici, deve ritenersi ancora valevole quanto stabilito con riferimento all’art. 24 abrogato dalla Corte dei Conti, confermato da successive delibere dello stesso organo⁴⁹².

⁴⁹⁰ Per tale ragione, vi era diversità di vedute circa l’avvenuta abrogazione tacita dell’art. 24 del d.l. n. 133/2014 da parte dell’art. 190 del d.lgs. n. 50/2016. Ad esempio, nel parere 21 marzo 2016, n. 855, la Commissione speciale del Consiglio di Stato suggeriva: «alla lett. rr), che prevede l’abrogazione di alcuni articoli del d.l. 11 settembre 2014, n. 133 (“Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, conv. con l. 11 novembre 2014, n. 164), dovrebbe essere aggiunta l’abrogazione dell’art. 24, in quanto sostanzialmente riprodotto nell’art. 190 dello schema di decreto in esame»; parimenti, la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Lombardia, nella delib. n. 72/2016/PAR, secondo cui l’art. 190 «che riprende in massima parte le espressioni testuali del precedente art. 24, induce a ribadire che la tematica sia stata attratta nella materia dei contratti pubblici di partenariato sociale». Nel senso della vigenza di entrambe le disposizioni si esprimeva invece la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Veneto, delib. n. 313/2016/PAR.

⁴⁹¹ L. C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, cit., p. 313.

⁴⁹² Dopo l’entrata in vigore dell’art. 190 del d.lgs. n. 50/2016, si vedano le deliberazioni Corte dei

Pertanto, il baratto amministrativo *ex art.* 190 è legittimo a patto che sia preceduto dalla delibera dell'ente territoriale che ne circoscriva ambito e criteri applicativi, solo qualora le agevolazioni o esenzioni abbiano ad oggetto crediti fiscali *pro futuro* e non pregressi⁴⁹³ e solo se – pur non essendo più richiesto il rapporto di inerenza – gli incentivi corrispondono ad attività di interesse sociale⁴⁹⁴, trovando la norma fondamento nell'art. 118, comma 4, Cost. Per la medesima ragione, la Corte dei Conti ha anche chiarito che il baratto amministrativo non può essere applicato alle imprese⁴⁹⁵.

Tracciata la complessa evoluzione dell'istituto del baratto amministrativo, può trarsi qualche considerazione conclusiva sulle criticità che ancora caratterizzano la norma.

In primo luogo, occorre notare che l'applicazione dell'art. 190 nel territorio dell'ente dipende esclusivamente dall'iniziativa di quest'ultimo, che deve approvare a tal fine un'apposita delibera. Sul punto, è stato quindi evidenziato che l'eventuale presentazione di proposte da parte dei cittadini ha carattere meramente sollecitatorio⁴⁹⁶: poiché l'adozione della delibera rientra nell'attività discrezionale dell'amministrazione riferita agli atti generali o a carattere regolamentare,

Conti, Sezioni regionali di controllo: Veneto n. 313/2016/PAR; Lombardia n. 172/2016/PAR e n. 225/2016/PAR.

⁴⁹³ Sono invece inclusi nell'ambito applicativo della norma anche i crediti di natura extratributaria non locali, purché non siano indisponibili per legge o destinati ad altro ente pubblico o allo Stato. Sul punto, Corte dei Conti, Sez. Aut., delib. 29 gennaio, 2020, n. 2. In questo senso, già si era espressa la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo Lombardia, delib. n. 172/2016/PAR.

⁴⁹⁴ G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, cit., p. 46. Parte della dottrina ritiene comunque che, fermo tale requisito, le attività previste dall'art. 190 non costituiscano un elenco tassativo, per evitare il rischio di nullità del contratto (*ex artt.* 1346 e 1418 c.c.) ogni qualvolta questo dovesse riguardare un'ipotesi non ricompresa. In particolare, accogliendo tale tesi, si conclude che «la norma non definisce, perciò accoglie, diverse ragioni giuridiche di fruizione del bene, alle quali conseguono possibili differenti oggetti del contratto di partenariato sociale (manutenzione, valorizzazione, ecc.), ma ciò che qui appare d'interesse è che, delle diverse ragioni giuridiche, è possibile distinguere quelle che sono manifestazione di libertà, da quelle che invece costituiscono assolvimento dei doveri di solidarietà di ciascun cittadino verso la sua comunità d'appartenenza». Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, pp. 843-844.

⁴⁹⁵ Corte dei Conti, Sezioni regionali di controllo: Veneto n. 313/2016/PAR; Molise n. 12/2016/PAR. In proposito, le decisioni della Corte dei Conti richiamano la giurisprudenza del Consiglio di Stato: Sez. IV, sent. n. 1493/2000; Sez. consultiva, parere n. 1354/2002; Sez. consultiva, parere n. 2691/2002; Sez. consultiva, parere n. 1440/2003. Sul punto, si veda G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. it.*, 4, 2004, pp. 716 ss.

⁴⁹⁶ Cfr. V. MANZETTI, *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, cit., p. 10 e R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, cit., p. 72.

l'impulso da parte dei privati non sarebbe idoneo a far sorgere in capo all'ente l'obbligo di provvedere e – in caso di inadempimento – l'azionabilità delle relative tutele *ex art.* 31 del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010). Proprio in base a tale considerazione, la dottrina ha ritenuto dunque che nel baratto amministrativo l'ente venga tratteggiato come una sorta di «demiurgo», a scapito della spontaneità che dovrebbe caratterizzare tutti gli istituti attuativi del principio di sussidiarietà orizzontale⁴⁹⁷. Peraltro, la delibera amministrativa in questione, quand'anche approvata, non è neppure del tutto libera nel contenuto, stanti i limiti costituzionali derivanti dall'art. 23 Cost., che impongono di individuare le agevolazioni/esenzioni e le attività cui si riferiscono⁴⁹⁸.

In secondo luogo, nell'esercizio della discrezionalità in sede di adozione della delibera, l'ente dovrà ponderare anche la economicità delle scelte effettuate – dato che, applicando il baratto amministrativo, esso rinuncia a percepire l'integrale prestazione tributaria da parte dei cittadini interessati. Al riguardo, occorre precisare che la convenienza dell'art. 190 rispetto al ricorso al mercato non dovrebbe esser considerata in termini prettamente economici: il baratto amministrativo costituisce pur sempre manifestazione di sussidiarietà orizzontale, sicché nella valutazione amministrativa dovrebbero rientrare anche considerazioni di sostenibilità sociale⁴⁹⁹. Del resto, lo stesso art. 30, comma 1, del Codice dei contratti espressamente prevede: «*Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal*

⁴⁹⁷ P. DURET, «*Baratto amministrativo*» o «*simbiosi mutualistica*»? *Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 317: «L'amministratore locale, pur nella riconosciuta rilevanza assunta dalla progettualità sociale, sembra comunque conservare un ruolo di *demiurgo* delle misure di agevolazione della partecipazione della comunità locale, solo legittimato, in particolare, ad individuare le attività che, in ragione dell'esercizio sussidiario, sono ammesse all'esenzione dai tributi, in un contesto contrassegnato, oltretutto, dal consueto *favor* verso la *istituzionalizzazione* dei potenziali beneficiari nelle «*forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*»: una ragnatela di maglie nelle quali un poco raggrinzisce l'imprevedibilità «creativa» dei processi di rigenerazione e avvizzisce la spontaneità che dell'approccio sussidiario costituisce l'*élan vital*».

⁴⁹⁸ A. PERRONE, *Si possono ridurre i tributi premiare i cittadini attivi?*, in *Labsus*, 2015. Peraltro, nota F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, cit., p. 4: «Alcune delle richiamate deliberazioni presentano un contenuto estremamente specifico, [...] contravvenendo, così, al disposto [...] in forza del quale il baratto amministrativo deve essere preceduto da una deliberazione di carattere generale, volta ad individuare i criteri e le condizioni necessarie all'esplicarsi delle iniziative della comunità».

⁴⁹⁹ R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, cit., pp. 67 ss.

presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico". Tuttavia, né l'art. 190 né l'art. 30, comma 1, sono di per sé soli sufficienti a giustificare una preferenza del partenariato sociale, sicché in buona sostanza, la corretta applicazione della norma in conformità all'art. 118, comma 4, Cost., sembra esser rimessa alla sensibilità della singola amministrazione, alla sua lungimiranza e alla sua capacità di intercettare le spinte provenienti "dal basso"⁵⁰⁰.

In terzo luogo, la dottrina ha posto l'accento in senso critico alla logica corrispettiva che informa il baratto amministrativo, la quale – presupponendo un rapporto di *do ut des* – di fatto si allontana dal senso più puro della sussidiarietà, che implica la valorizzazione dell'autonomia della persona. Infatti, poiché all'attività svolta corrisponde un'agevolazione fiscale individuale, il rapporto non sembra configurabile in termini di totale parità tra le parti, frustrando dunque "l'autonoma iniziativa" dei cittadini, richiesta dal dettato costituzionale⁵⁰¹. In effetti, è proprio questo, come si avrà modo di vedere, il principale elemento differenziale tra l'istituto del baratto amministrativo e i patti di collaborazione attuativi dei regolamenti di amministrazione condivisa⁵⁰².

Infine, problematica appare la scelta legislativa di introdurre il baratto amministrativo nell'ambito della disciplina relativa al partenariato pubblico-privato. Più precisamente, si tratterebbe di un partenariato atipico, che troverebbe fondamento nell'art. 180, comma 8, del Codice, a norma del quale rientra nella tipologia dei contratti di partenariato "*qualunque altra procedura di realizzazione*

⁵⁰⁰ A. MANZIONE, *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, cit., p. 124: «È come se si fosse voluto declinare una norma in bianco: solo che qui la parte precettiva è destinata a riempirsi di contenuti sulla base delle proposte, ovvero dell'inventiva, del singolo governo territoriale, il quale a sua volta potrà attingere ai suggerimenti degli appartenenti alla propria comunità, sollecitati tramite un qualche avviso pubblico o attivatisi spontaneamente».

⁵⁰¹ F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, in *Labsus*, 2015: «Tutto questo, però, ha ben poco a che vedere con le soluzioni che favoriscono le iniziative sussidiarie dei cittadini che si impegnano per la collettività perché in questi casi, anche quando sono previste agevolazioni fiscali [...], la logica non è quella dello scambio ma quella della sollecitazione e del sostegno a coloro che si attivano liberamente per la comunità. Non siamo dentro lo schema della corrispettività ma in quello dell'aiuto verso chi è disposto a donare proprie risorse, capacità e tempo per gli altri. Sono due cose profondamente diverse. Il baratto è semplicemente la soluzione alternativa a un prezzo, ma comunque corrisponde alla logica economica».

⁵⁰² Sui rapporti tra patti di collaborazione e art. 190 del d.lgs. n. 50/2016, si rinvia al successivo par. 3.2.1 del presente Capitolo.

in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti”. Tuttavia, da tale inquadramento derivano due ordini di problematiche. Da un lato, non si rinvencono nel baratto amministrativo le caratteristiche tipiche dei contratti di partenariato di cui all’art. 3, comma 1, lett. eee), ovverosia l’onerosità, l’introito per l’amministrazione derivante dal canone o dalla gestione del bene, il rischio a carico del privato, la garanzia di equilibrio economico-finanziario⁵⁰³.

D’altra parte, l’inclusione dell’art. 190 tra le forme di partenariato comporta l’applicazione della relativa disciplina, foriera di irrigidimenti – come il controllo da parte dell’ANAC, ex art. 181, comma 4, del Codice – e complessità procedurali, che invece non sono richiesti per altre tipologie di contratti, quali per esempio le sponsorizzazioni⁵⁰⁴.

Proprio dal rigore disciplinare determinato dalla collocazione del partenariato sociale e dalla logica patrimoniale ad esso sottesa, derivano anche i limiti nella sua applicazione con riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale⁵⁰⁵. Con riferimento a tali beni, infatti, *a fortiori* se appartenenti al patrimonio minore, si rende necessaria non solo una spiccata flessibilità normativa, ma anche – e

⁵⁰³ 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 spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 225-226.

⁵⁰⁴ In particolare, i partenariati sono soggetti, oltre che ai principi generali, anche – purché compatibili – alle regole sull’affidamento delle concessioni di lavori e servizi, ad alcune norme sull’affidamento dei contratti di appalto, alle procedure prescritte in materia di infrastrutture ed insediamenti prioritari. Alla luce di tali criticità, R. DE NICTOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, cit., p. 67: «La soluzione esegetica che pare più corretta è quella di una disciplina minimale del baratto amministrativo, che deriva dalla combinazione dell’art. 190 codice, con i “principi” enunciati negli artt. 4 e 30, e con le regole per i “contratti” sotto soglia, disciplinati dell’art. 36 codice e con le regole in tema di requisiti generali ex art. 80 codice e progettazione. Tale soluzione [...] è quella preferibile anche in chiave logica, teleologica e costituzionalmente orientata: gli istituti di cittadinanza attiva, avuto riguardo alla platea non professionale dei protagonisti, richiedono forme e procedure elementari; complessità di forme e procedure sortirebbero l’effetto di vanificare ogni iniziativa solidaristica. Probabilmente non è stata una scelta felice l’aver incluso il baratto amministrativo nel codice dei contratti pubblici. Il mantenimento in una fonte separata avrebbe assicurato una maggiore flessibilità di disciplina, slegandolo dall’osservanza di regole del codice dei contratti pubblici»

⁵⁰⁵ La possibilità che il partenariato sociale riguardi beni del patrimonio culturale è espressamente presa in considerazione dall’art. 189, comma 3, i sensi del quale: “*La realizzazione degli interventi di cui ai commi da 2 a 5 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell’autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”.

soprattutto – una fruizione collettiva che determini il massimo vantaggio per la comunità in termini non economici, bensì sociali⁵⁰⁶.

In conclusione, può dirsi che la scelta di inserire l'istituto del baratto amministrativo nel d.lgs. n. 50/2016 ha reso la relativa disciplina ancora più complicata e di difficile esegesi, nonché profondamente lontana dalla sua originaria natura, quale «espressione del *diritto promozionale*»⁵⁰⁷.

2.3 *Gli articoli 55 e 71, comma 3, del Codice del Terzo settore*

Il Codice del Terzo settore (CTS)⁵⁰⁸, costituendo attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118, comma 4, della Costituzione rappresenta in generale una disciplina di riferimento per la rigenerazione urbana, intesa quale intervento sul territorio in forma collaborativa tra amministrazione e privati⁵⁰⁹. Tra

⁵⁰⁶ E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018, pp. 8-9. L'Autore sottolinea come l'assoggettamento dei partenariati sociali alla più rigorosa disciplina si giustifichi in virtù della «natura patrimoniale del rapporto giuridico ad essi sotteso, che, a mente della definizione della fattispecie generale di partenariato, consente all'amministrazione di ottenere dai privati le risorse necessarie alla realizzazione di opere, attribuendo ad essi il diritto di sfruttamento economico del bene o di gestione del servizio connesso, contestualmente trasferendovi il rischio derivante da tali attività. [...] Simile prospettiva sembra confermare la distanza intercorrente tra codeste fattispecie e le logiche dell'amministrazione condivisa, in special modo allorché essa abbia ad oggetto il patrimonio culturale i cui beni sono connotati da una spiccata idoneità a conferire utilità collettive (per la maggior parte) di carattere non meramente economico. La logica "patrimoniale" ed "egoistica" che permea di sé le forme di partenariato sociale è dimostrata dalla centralità, in una prospettiva sinallagmatica, della previsione di agevolazioni fiscali in favore dei privati».

⁵⁰⁷ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit. p. 227. L'Autore richiama l'espressione di Norberto Bobbio: N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, pp. 1313 ss.

⁵⁰⁸ Si tratta del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, adottato sulla base della legge-delega 6 giugno 2016, n. 106.

⁵⁰⁹ F. GIGLIONI, *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in *Labsus*, 2007, secondo cui: «In via teorica le connessioni tra sussidiarietà orizzontale e terzo settore si rintracciano facilmente, avendo i due concetti riferimenti culturali comuni prima ancora che un legame giuridico di carattere positivo; si può anzi senz'altro affermare che è proprio nell'ambito dell'azione del terzo settore che il principio della sussidiarietà orizzontale trova la sua più piena affermazione, dal momento che le attività sociali, culturali e di tutela ambientale rappresentano realtà in cui le formazioni sociali operano con finalità non dissimili da quelle pubbliche». Sul punto, anche F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, cit., pp. 1147-1148. In questa sede, non è possibile dar conto in modo esaustivo dell'evoluzione normativa che ha riguardato l'ambito del Terzo settore. Per un approfondimento, si veda: P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2021.

le principali novità introdotte dalla riforma figurano: la definizione della nuova categoria di Enti del Terzo settore (Ets), ai sensi dell'art. 4⁵¹⁰; l'introduzione di una procedura semplificata e meno discrezionale – rispetto a quella prevista dall'art. 1 del D.P.R. n. 361/2000 – per l'acquisto della personalità giuridica da parte di tali enti (art. 22)⁵¹¹; l'istituzione del nuovo Registro unico nazionale del Terzo settore (artt. 45 e ss.); l'ampliamento delle finalità di carattere generale che, ex art. 5, gli enti possono perseguire⁵¹².

⁵¹⁰ Art. 4, comma 1, CTS: *“Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le 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”*.

⁵¹¹ In ogni caso, la nuova normativa non ha abrogato le disposizioni del D.P.R. n. 361/2000, sicché le due procedure si pongono in rapporto di alternatività.

⁵¹² Art. 5, CTS: *“1. Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto: a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore*

Tuttavia, per quanto interessa in questa sede, rileva in particolare il Titolo VII, rubricato “*Dei rapporti con gli enti pubblici*” e specificamente l’art. 55, nonché, per quanto attiene alla rigenerazione su base culturale, l’art. 71, comma 3.

Circa l’art. 55, rubricato “*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*”, questo prevede i due istituti della co-programmazione e della co-progettazione, nonché i principi comuni ad entrambe le figure.

Proprio dai principi comuni nonché dalla rubrica stessa della disposizione è possibile cogliere il cambio di paradigma che il Legislatore ha voluto imprimere al rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore⁵¹³.

In primo luogo, il termine “coinvolgimento” implica indubbiamente una partecipazione degli enti alle funzioni delle amministrazioni, cui si aggiunge la qualificazione dello stesso in termini positivi (derivante dall’aggettivo “attivo”),

e l’obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un’esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi finalizzati all’inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all’articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all’articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106; q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale, ai sensi dell’articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all’articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all’articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184; y) protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. 2. Tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale di cui all’articolo 1, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106, nonché delle finalità e dei principi di cui agli articoli 1 e 2 del presente Codice, l’elenco delle attività di interesse generale di cui al comma 1 può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest’ultimo può essere comunque adottato”.

⁵¹³ F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 263 ss.

distanziandosi dunque dalle ordinarie modalità di partecipazione procedimentale⁵¹⁴.

In secondo luogo, i principi cui tale coinvolgimento deve informarsi sono anzitutto quelli di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, oltre quelli di copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione. Inoltre, è espressamente richiamato il principio di autonomia organizzativa e regolamentare, che, in ossequio ad una maggiore flessibilità di regolazione, favorisce l'adozione da parte delle singole amministrazioni di atti amministrativi generali e regolamenti con i quali indirizzare l'attività di coinvolgimento, adattandola alle esigenze concrete che vengono in rilievo nei diversi contesti nei quali occorre intervenire.

Per vero, tra i principi il Legislatore richiama anche quelli della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma si ritiene che il rinvio vada riferito essenzialmente ai soli principi che guidano l'attività procedimentale, dunque alla partecipazione procedimentale, alla pubblicità e alla trasparenza⁵¹⁵. Peraltro, il riferimento ai principi generali della l. n. 241/1990 è ancora più pregnante a seguito dell'intervenuta modifica⁵¹⁶ dell'art. 1 di tale legge, che ora espressamente prevede: *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”* (art. 1, comma 2-bis).

⁵¹⁴ G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 3, 2020, p. 97: «L'aggiunta dell'aggettivo “attivo” a “coinvolgimento” può sembrare ridondante, ma in realtà ha invece un significato anche pratico notevole, perché normalmente la partecipazione che si realizza attraverso il coinvolgimento di qualcuno nelle attività del soggetto agente non è una partecipazione attiva, autodeterminata, in quanto *si viene* coinvolti da qualcuno, non ci si coinvolge in qualcosa. La disposizione in esame prevede pertanto che gli enti del TS coinvolti lo siano in maniera tale da poter partecipare *attivamente* e fattivamente alle attività di co-programmazione e co-progettazione, consentendo loro in tal modo da un lato di realizzare le loro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e, dall'altro, di dare quel contributo di esperienze, competenze, idee che rappresenta il motivo stesso del loro coinvolgimento».

⁵¹⁵ F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 33 ss. Tale impostazione sembra essere confermata anche dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato, Ad. Plen., sent. 2 aprile 2020, n. 10: «Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia [...] è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale “casa di vetro” improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione».

⁵¹⁶ Modifica ad opera dell'art. 12, comma 1, l. n. 120/2020.

Venendo più specificamente alla co-programmazione (art. 55, comma 2), questa costituisce il *prius* logico della co-progettazione, in quanto si pone a monte degli interventi attuativi. Infatti, la finalità dell'istituto è quella di arricchire l'istruttoria in termini più ampi rispetto agli strumenti tradizionali previsti dal Capo III della l. n. 241/1990, ammettendo gli enti a contribuirvi mediante l'apporto delle proprie esperienze e capacità, nonché della spiccata conoscenza del territorio e dei bisogni che lo caratterizzano⁵¹⁷.

Di particolare rilievo appare il carattere flessibile del coinvolgimento *ex art. 55*, comma 2, sia sotto il profilo oggettivo che procedimentale. Per quanto attiene all'oggetto, la co-programmazione può riguardare tutte le attività di interesse generale, così come qualificate dall'art. 5 del Codice, anche interconnesse tra di loro, dando modo agli enti di poter programmare assieme alle pubbliche amministrazioni politiche pubbliche di amplissimo respiro⁵¹⁸. Sotto il profilo procedimentale, la co-programmazione può essere attivata, oltre che prima dell'avvio del procedimento attuativo – secondo la modalità ordinaria, tanto durante lo svolgimento dello stesso, qualora la competenza degli Ets si renda necessaria con riferimento ad aspetti specifici del provvedimento finale, quanto a valle dell'adozione del provvedimento, ai fini di un suo aggiornamento.

Sul punto, occorre però notare che, poiché la decisione spetta esclusivamente alla pubblica amministrazione, la natura dell'istituto non è co-decisoria, ma permette di costruire un'istruttoria più completa, partecipata e condivisa⁵¹⁹, della quale d'altra

⁵¹⁷ Così il d.m. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 31 marzo 2021, n. 72: «La co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco».

⁵¹⁸ A. BONGINI, P. I. DI RAGO, S. SEMERARO, U. ZANDRINI, *La co-programmazione ex art. 55*, in *Impresa sociale*, 2, 2021, p. 54: «Ciò che emerge dalla disamina qui proposta è, in altre parole, la necessità di riflettere su come la co-programmazione, oltre a impegnare EEPP e ETS a co-modellare le politiche pubbliche relative a specifici ambiti di intervento (ad esempio gli interventi relativi alle persone con disabilità o ai giovani o gli interventi per la riqualificazione delle periferie), oltre a poter interessare ambiti settoriali complessi (si pensi alla traduzione, in termini coerenti al Codice del Terzo settore, dell'esperienza dei Piani di Zona nell'ambito del welfare), possa aprire al Terzo settore la possibilità di essere protagonista, con riferimento ai settori di interesse generale, degli atti generali di programmazione che riguardano gli Enti locali. Si tratta di uno sviluppo in un territorio in parte inesplorato, e che richiederà un progressivo affinamento dei metodi e dei procedimenti, ma che rappresenta un modo autentico per valorizzare il ruolo del Terzo settore».

⁵¹⁹ L. GILI, *Il Codice del Terzo settore e i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urbanistica e appalti*,

parte è pacifico che l'amministrazione dovrà necessariamente tener conto in sede di bilanciamento per l'adozione del provvedimento finale.

In conclusione, l'istituto in questione sconta non solo il limite soggettivo dell'applicazione ai soli enti del Terzo settore, ma anche l'esclusività della decisione in capo all'amministrazione, nonché la necessità che il coinvolgimento venga comunque attivato dall'amministrazione precedente⁵²⁰. Tuttavia, come specificato dalle Linee guida ministeriali (d.m. 31 marzo 2021, n. 72), l'avvio del procedimento può avvenire «anche su impulso degli Ets», ma rimane dubbio se l'istanza sia idonea a radicare in capo all'amministrazione l'obbligo di provvedere e permetta dunque l'attivazione dei relativi rimedi giurisdizionali, a fronte dell'eventuale inerzia amministrativa⁵²¹.

L'art. 55, comma 3, disciplina la co-progettazione, che si pone a valle della co-programmazione, al fine della “*definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2*”.

1, 2018, p. 17.

⁵²⁰ Di qui l'importanza di atti amministrativi generali o regolamenti che informino l'attività dell'amministrazione in questione al coinvolgimento, quale modalità ordinaria di svolgimento dei rapporti con gli enti del Terzo settore. Sul punto, A. BONGINI, P. I. DI RAGO, S. SEMERARO, U. ZANDRINI, *La co-programmazione ex art. 55*, cit., p. 54: «Il richiamo dell'art. 55 del CTS al tema della potestà regolamentare dei Comuni può rappresentare la via per dare un corpus normativo e amministrativo alla disciplina della partecipazione degli enti del Terzo settore sia in chiave di “*sussidiarietà decisionale*” che di “*sussidiarietà azionale*”, determinando, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e buon andamento richiamati dal Codice e dal D.M. 72/2021». In ogni caso, come precisato dal d.m. 72/2021, cit., «la co-programmazione deve svolgersi nel rispetto dei principi in materia di evidenza pubblica; al riguardo, il CTS non contiene previsioni o prescrizioni in ordine al contenuto degli avvisi. La ragione di ciò è legata al richiamato principio di *autonomia organizzativa e regolamentare* di ciascun ente, al quale è riconosciuta la discrezionalità nella declinazione in concreto dell'istituto previsto dal Codice. In ragione delle finalità del presente documento, costituisce buona pratica pubblicare un Avviso, contenente i seguenti elementi minimi: a) oggetto del procedimento di co-programmazione; b) requisiti dei partecipanti; c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate; d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento; e) conclusione del procedimento; f) regime di pubblicità e trasparenza». Nello stesso senso, anche F. SCALVINI, *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in *Welfare oggi*, 2, 2018, p. 24.

⁵²¹ L. GILI, *Il Codice del Terzo settore e i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 18: «È dall'altro dubbio che vi sia un vero e proprio obbligo delle pubbliche amministrazioni ad avviare procedimenti di co-programmazione per tutte le attività indicate, anche se questo parrebbe ragionevole ed auspicabile, atteso che la co-programmazione non è niente altro che il riconoscimento della possibilità di partecipazione procedimentale agli atti generali e programmatori e che questa forma di partecipazione è di per sé positiva, perché dovrebbe comportare una maggiore “qualità” istruttoria della decisione finale che è chiamata ad assumere l'ente pubblico».

In particolare, la co-progettazione costituisce una metodologia di azione amministrativa, preordinata alla costituzione di rapporti di partenariato⁵²², che – a seguito dell'entrata in vigore del CTS – diviene strumento ordinario e non più eccezionale⁵²³. Pertanto, attraverso la co-progettazione si possono instaurare in via ordinaria rapporti collaborativi fra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore, in funzione sussidiaria.

Anche la co-progettazione, al pari della co-programmazione, è caratterizzata da flessibilità, soprattutto in punto di contenuti e procedure.

Infatti, ferma restando l'attività di interesse generale di cui all'art. 5, né il Codice né le citate Linee guida ministeriali dispongono un oggetto determinato, dovendosi piuttosto tenere in considerazione una molteplicità di fattori, quali la vigente legislazione regionale, quanto eventualmente disposto da regolamenti, atti a contenuto generale e dagli esiti di procedimenti di co-programmazione, nonché gli strumenti di programmazione e pianificazione di settore e gli atti di indirizzo degli enti. In ogni caso, legge prevede comunque che si debba trattare di progetti dotati di certo grado di specificità.

Sotto l'aspetto procedurale, per quanto la co-progettazione dovrebbe rappresentare lo sbocco naturale della co-programmazione, l'amministrazione procedente rimane libera di avviarla anche indipendentemente, seguendo procedure non tipizzate *ex ante*. Sul punto, occorre però chiarire che – stante il richiamo ai principi generali della l. 241/1990 – la co-progettazione non possa prescindere dallo svolgimento di procedure comparative per individuare l'ente *partner*, anche mediante forme di accreditamento (art. 55, comma 3).

In effetti, è proprio in punto di rapporti con la disciplina ad evidenza pubblica che in passato si sono registrate le maggiori criticità riguardanti gli strumenti di cui

⁵²² U. DE AMBROGIO, C. GUIDETTI, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, 2016.

⁵²³ Il dato si evince dalla *Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"*, secondo cui la co-progettazione «viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato». In particolare, prima dell'art. 55, comma 3, la co-progettazione era prevista dall'art. 7 del d.p.c.m. 30 marzo 2001 sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona, in via innovativa e sperimentale.

all'art. 55 del CTS⁵²⁴. I dubbi interpretativi circa la compatibilità della disciplina in esame rispetto a quella stabilita dal Codice dei contratti pubblici sono stati però risolti dalla citata sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 131⁵²⁵, la quale, sul presupposto che il principio di solidarietà, di cui la normativa del CTS è espressione, si basa su una «una fitta rete di libera e autonoma mutualità», ha come fisiologica conseguenza l'instaurazione di dinamiche collaborative e di condivisione tra dimensione pubblica e autonomia privata⁵²⁶, le quali esulano dalla logica mercantile propria del settore dei contratti pubblici.

⁵²⁴ La dubbia compatibilità tra le due discipline si era registrata soprattutto a seguito dell'interpretazione fornita dal parere n. 2052, reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato il 20 agosto 2018. Nel parere citato il Consiglio di Stato aveva ritenuto che gli istituti del d.lgs. n. 117/2017 potessero essere ricondotti per la maggior parte alla figura dell'appalto di servizi, con conseguente applicazione della disciplina prevista dal d.lgs. n. 50/2016: «Si devono ritenere estranee al codice unicamente le procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti, nel significato e con i limiti segnalati e di cui *infra*. Salve, dunque, le esposte eccezioni, le procedure previste dal Codice del terzo settore (e, in generale, dalla normativa ancora in vigore *in subiecta materia*) configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal Codice del terzo settore», cfr. *supra*, nota n. 226. L'interpretazione di cui al parere n. 2052 era stata criticata da autorevole dottrina, secondo cui «la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha infatti analizzato gli strumenti del CTS alla luce della disciplina che governa l'affidamento dei servizi mediante procedure competitive e concorrenziali, come se queste ultime esaurissero le forme e le modalità di relazione fra enti pubblici ed Enti del Terzo settore [...], alle quali è dedicato l'intero Titolo VII del CTS», non tenendo conto «di un altro basilare principio comunitario, quello solidaristico» nonché del principio di sussidiarietà *ex art.* 118, comma 4, Cost., entrambi attuati dalla disciplina del Terzo settore. Pertanto, proprio in considerazione delle peculiarità ordinamentali proprie della categoria «enti del Terzo settore», quali soggetti emergenti «dal *mare magnum* del pluralismo sociale [...] espressione dell'autonomia privata dei cittadini che si associano per i fini di cui all'art. 2 e 118, u.c. Cost.», secondo tale dottrina, pur dovendosi ricorrere certamente a procedure selettive, non sarebbe apparsa congrua l'applicazione *tout court* delle procedure prescritte dal Codice dei contratti pubblici, dovendosi piuttosto applicare l'art. 12 della l. 241/1990 quale fattispecie che disciplina l'erogazione da parte della p.a. non di corrispettivi, bensì di contributi. Le critiche mosse al parere del Consiglio di Stato sono state sintetizzate nel documento *Il diritto del Terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore*, in *Welfare oggi*, 1, 2019, pp. 3 ss. Il documento è a firma del Club Amici dell'art. 55, formato da Gregorio Arena, Felice Scalvini, Pasquale Bonasora, Carlo Borzaga, Antonio Fici, Pierpaolo Forte, Fabio Gigioni, Luca Gori, Giangiorgio Macdonald, Gianfranco Marocchi, Silvia Pellizzari, Emanuele Rossi, Elisabetta Salvatorelli, Gabriele Sepio, Ettore Vittorio Uccellini.

⁵²⁵ Per vero, le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale, seppure con riferimento ad una disciplina diversa dal CTS (si trattava della delibera regionale n. 1295/2018), erano già state sostenute dalla giurisprudenza amministrativa di merito. Sul punto, si veda la sent. n. 1240/2019 del T.A.R. Puglia, Sez. II, consultabile su: https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2020/07/2_TAR-per-la-Puglia-Bari-n.-1240-2019.pdf; per un commento alla sentenza: G. MACDONALD, *La sussidiarietà orizzontale non deve soggiacere alle regole del mercato*, in *Labsus*, 2020.

⁵²⁶ S. PELLIZZARI, *Sentenza 131/2020: attuare con responsabilità l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 9 luglio 2020. Sul punto, si rimanda al par. 2.2 del Capitolo I, nonché ai riferimenti bibliografici di cui alla nota n. 225 del presente lavoro.

La statuizione della Consulta è stata poi recepita dal Legislatore che, con legge n. 120/2020 ha introdotto modifiche agli artt. 30, 59 e 140 del d.lgs. n. 50/2016, al fine di stabilire un coordinamento tra le due normative.

In particolare, a seguito della riforma, oggi l'art. 30 del Codice dei contratti pubblici stabilisce: *“Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile”*.

Pertanto, alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, l'individuazione degli enti del Terzo settore con i quali attivare i rapporti collaborativi di cui all'art. 55, avviene secondo il disposto dell'art. 12 della l. n. 241/1990, ovvero mediante procedure selettive con predeterminazione dei criteri e delle modalità di attribuzione di contributi e vantaggi economici⁵²⁷.

⁵²⁷ Art. 12, l. n. 241/1990: *“1. Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dei singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1”*. In proposito, giova sottolineare che il 15 novembre 2021 si è conclusa la fase di consultazione pubblica cui è stato sottoposto lo schema di Linee guida ANAC *“Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali”*. Il documento, in attesa di definitiva approvazione, recepisce le modifiche introdotte dalla l. n. 120/2020, la sent. 131/2020 della Corte cost., nonché le indicazioni fornite delle Linee guida ministeriali (d.m. 72/2021); al punto 1, è infatti stabilito che: *“1.1 Ai sensi dell'articolo 30, comma 8, del codice, sono estranee all'applicazione del codice medesimo, anche se affidate a titolo oneroso: a) le forme di co-programmazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'articolo 55 del CTS affidate secondo le modalità ivi previste; b) le forme di co-progettazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'articolo 55 del CTS e affidate secondo le modalità ivi previste; c) le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall'articolo 56 del CTS e affidate secondo le modalità ivi previste. 1.2 Ai sensi dell'allegato IX del codice i servizi obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale sono estranei all'applicazione del codice. Si tratta, ad esempio, dei regimi obbligatori e complementari di protezione sociale che coprono rischi di salute, vecchiaia, malattia, pensionamento e disabilità. 1.3 Le ipotesi indicate ai punti precedenti sono disciplinate dalle disposizioni del CTS e della legislazione speciale vigente in materia. Per i relativi affidamenti ad enti del Terzo settore si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Le amministrazioni possono far riferimento alle indicazioni contenute nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto *Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS*”*. Lo schema di Linee guida ANAC è consultabile su: <https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-linee-guida-recanti-«indicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali»>. Per un commento allo schema delle Linee guida, si veda: E. FIDELBO, *Gli affidamenti in favore degli enti del Terzo settore*, in *Labsus*, 2022.

In conclusione, per quanto attiene nello specifico la rigenerazione urbana, attraverso l'art. 55 del CTS⁵²⁸, da un lato, è stato introdotto un fondamento normativo alle forme di pluralismo associativo che si impegnano – con finalità non lucrative ma solidaristiche – per svolgere attività di interesse generale, nelle quali ben possono essere ricompresi gli interventi sul territorio in grado di migliorare il benessere delle comunità; dall'altro lato, il Legislatore ha preso consapevolezza della necessità di fornire a tali soggetti i mezzi per costruire con le pubbliche amministrazioni rapporti sinergici. Questi ultimi, infatti, risultano imprescindibili per la realizzazione di politiche e interventi proficui, dando così tanto alla p.a. che agli Ets la possibilità concreta di perseguire – assieme – sia l'interesse pubblico che quello generale.

Come esplicitato dalla Corte costituzionale, l'art. 55 costituisce dunque un «canale di amministrazione condivisa» (Corte cost., sent. n. 131/2020). Attraverso gli

⁵²⁸ Per vero, nel medesimo Capo VII del CTS sono previsti due strumenti ulteriori, agli artt. 56 e 57. L'art. 56, anche se genericamente rubricato “*Convenzioni*”, non può costituire un modello generale, dal momento che, in primo luogo, tali accordi possono essere stipulati – non con tutti gli Ets, bensì – con le sole organizzazioni di volontariato (art. 32) o associazioni di promozione sociale (art. 35), iscritte da almeno 6 mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore. In secondo luogo, oggetto dell'accordo può essere solo lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale cui le p.a., peraltro, possono ricorrere solo “*se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*”. Parimenti di limitata applicazione risulta anche l'art. 57, che riguarda esclusivamente le convenzioni afferenti ai servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, che possono essere stipulate con le sole organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro da almeno 6 mesi. Inoltre, la portata innovativa di tali istituti risulta notevolmente ridotta, in quanto, oltre a presentare un ambito applicativo estremamente limitato, essi si atleggiano a ordinari affidamenti di specifici servizi, inidonei a costruire un rapporto di amministrazione condivisa. Sul punto, G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, cit., p. 96: «Negli artt. 56 e 57 il rapporto fra amministrazioni ed enti del TS è fondato infatti su istituti tradizionali come la convenzione e l'affidamento, in cui è l'amministrazione stessa ad assumere l'iniziativa di sottoscrivere con enti del TS convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali (art. 56), oppure ad affidare in convenzione ad enti del TS i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza». Del resto, proprio l'inciso per cui è possibile ricorrere alle convenzioni solo “*se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*”, dimostrerebbe la riconducibilità di tali strumenti a dinamiche diverse rispetto a quelle proprie della co-programmazione e della co-progettazione, dovendo la p.a. verificare volta per volta l'effettiva convenienza della convenzione, tanto in termini di minore esborso per l'amministrazione quanto di maggiore qualità dei servizi erogati agli utenti. In questi termini, F. GIGLIONI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce, cit., pp. 10-11: «Parrebbe corretto, tuttavia, sostenere che, poiché l'art. 56 prevede l'uso delle convenzioni “*se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*”, esse andrebbero in realtà ascritte tra i negozi a titolo oneroso, a cui si applica una disciplina speciale e alternativa a quella dei contratti pubblici qualora si dimostrino più convenienti nei termini stabiliti dalla giurisprudenza eurounitaria [...]. Da questo consegue che le convenzioni disciplinate dall'art. 56, Codice del terzo settore, fuoriescono dal perimetro delle fattispecie dei vantaggi senza corrispettivo, entro cui, invece, sono presenti altri accordi variamente denominati che possono essere stipulati anche dagli enti del terzo settore. Per questi ultimi, ad esempio, si può richiamare l'art. 55, d.lgs. 117/2017, che si riferisce alle soluzioni di co-programmazione o co-progettazione».

strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, dunque, è possibile instaurare un rapporto che vada al di là della mera partecipazione quale coinvolgimento passivo degli interessati, trattandosi di una vera e propria collaborazione che caratterizza sia gli indirizzi cui l'attività amministrativa si attiene (con la co-programmazione), sia specifici interventi che la stessa vuole realizzare (mediante la co-progettazione).

Pertanto, proprio dalla configurazione paritaria e condivisa del rapporto si evince come, pur con i limiti derivanti dalla natura non decisoria degli istituti, gli enti del Terzo settore si atteggiino «come protagonisti attivi del perseguimento in forma organizzata del bene comune, e dunque incorporandone con grande attenzione e sapienza le diversità e la complessità», attraverso «la strada, non meno rigorosa e trasparente, e – a parere di chi scrive – più attraente e proficua per il Paese, del Codice del Terzo Settore»⁵²⁹.

D'altra parte, però, giova ricordare come tali strumenti possano essere applicati in relazione, appunto, ai soli enti che rientrano nella categoria di cui all'art. 4 del Codice. In altri termini, si delinea un sistema flessibile in punto di ambito oggettivo di applicazione e procedure, ma rigido sotto l'aspetto della legittimazione⁵³⁰, che dunque può favorire solo indirettamente il rapporto tra amministrazioni e ulteriori realtà civiche che si mobilitano per la rigenerazione urbana⁵³¹.

Venendo ora più specificamente alla rigenerazione urbana in chiave culturale, anche gli strumenti di cui all'art. 55 possono essere applicati per superare le rigidità del Codice dei beni culturali, in particolare sotto il profilo della dicotomia tra fase

⁵²⁹ F. SCALVINI, *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 25.

⁵³⁰ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, cit., p. 87: «L'art. 55 del Codice del Terzo settore individua, infatti, una forma di partenariato pubblico privato "aperta" rispetto ai contenuti e alle procedure, ma al tempo stesso "chiusa" ai soggetti non riconducibili agli enti del Terzo settore come definiti dall'art. 4».

⁵³¹ In virtù di questa "doppia anima" degli Ets, sia come interlocutori diretti della p.a. per gli interventi di attività generali – ex art 55 del CTS – sia quali soggetti che favoriscono le autonome iniziative dei cittadini non qualificabili come Ets, G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, cit., p. 99, definisce gli Ets come «soggetti bifronti», dal momento che essi «da un lato sono cittadini associati che la Repubblica (intesa come apparato istituzionale) deve sostenere quando svolgono attività di interesse generale. Dall'altro lato, cioè dal punto di vista dei cittadini attivi, sono "Repubblica" in senso materiale quindi devono essi stessi "favorire" l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. In questa prospettiva pertanto gli enti del TS si assumono una responsabilità pubblica, alla pari con i soggetti pubblici, per l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà».

ascendente/programmatoria e fasce discendente/gestoria, dal momento che i medesimi soggetti possono essere coinvolti sia nella fase di co-programmazione (art. 55, comma 2) sia in quella successiva attuativa di co-progettazione (art. 55, comma 3)⁵³².

Tuttavia, con riferimento agli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale, come anticipato, rileva soprattutto l'art. 71, comma 3, del CTS.

Infatti, tale disposizione disciplina precipuamente la possibilità che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici siano dati in concessione a enti del Terzo settore, qualora tali beni richiedano interventi di restauro e per il loro uso attualmente non venga corrisposto alcun canone. In particolare, la concessione deve essere finalizzata alla riqualificazione e riconversione dei medesimi beni *“tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*. In ogni caso, la concessione d'uso deve realizzare un progetto di gestione del bene tale da assicurarne la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione.

La concessione è riservata agli enti svolgono le attività indicate all'art. 5, comma 1, lett. f), i), k), o z) del Codice⁵³³, individuati mediante le procedure semplificate di cui all'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, ovvero sia quelle previste per le sponsorizzazioni (stante il rinvio all'art. 19 del medesimo d.lgs. n. 50/2016).

Come già rilevato con riferimento all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, anche l'art. 71, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 presenta alcune peculiarità disciplinari particolarmente utili per superare alcune delle criticità evidenziate con riferimento alla disciplina del d.lgs. n. 42/2004 per quanto attiene alla tutela del

⁵³² A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 49.

⁵³³ Ex art. 5, d.lgs. n. 117/2017: *“[...] f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; [...] k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; [...] z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata”*.

patrimonio culturale minore⁵³⁴. Del resto, è la stessa norma che, facendo espresso riferimento a beni dimessi e alla finalità di una loro riqualificazione, si distingue per l'attenzione specifica a tale tipo di patrimonio⁵³⁵.

In primo luogo, le concessioni di cui all'art. 71, comma 3, sono concepite per durare per un periodo di tempo piuttosto lungo, "*commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni*" e riguardano l'intero bene. Di conseguenza, tramite questa previsione, il Legislatore prende coscienza della necessità per il patrimonio scarsamente fruito o degradato di interventi più duraturi, parametrati alle specifiche necessità che il bene presenta (purché contenuti entro i cinquant'anni), e più complessi, che devono necessariamente avere ad oggetto l'intero immobile e non solo sue parti.

In secondo luogo, rileva – differentemente da quanto avviene *ex art.* 151, comma 3, del Codice dei contratti – la previsione di un canone agevolato, determinato dall'amministrazione concedente, che favorisce l'adesione dei privati a progetti che spesso presentano spese di investimento rilevanti.

⁵³⁴ In proposito, si vedano i precedenti parr. 1 e 2.1 del presente Capitolo. Sul punto, C. IAIONE, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giurd. ed.*, 6, 2021, p. 304, sostiene che entrambe le disposizioni, ovvero sia l'art. 71, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 e l'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, suggeriscono «che uno dei profili di specialità cui si riconnette un trattamento differenziato dal punto di vista delle procedure possa dipendere dalla complessità e multiattorialità del partenariato quindi dall'impossibilità di rimanere all'interno di silos normativi tradizionalmente pensati per una specifica categoria di attori siano essi economici, sociali o culturali».

⁵³⁵ Per vero, la necessità di una maggiore tutela per il patrimonio minore in forma di concessione è stata anticipata dalla prassi amministrativa. In particolare, il d.m. del Mibact 6 ottobre 2015, *ex art.* 1, già prevedeva: "*Possano essere conferiti in concessione d'uso ai soggetti privati di cui all'articolo 2 i beni culturali immobili del demanio culturale dello Stato, per l'utilizzo dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro. La concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, secondo quanto previsto dall'articolo 29 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", d'ora innanzi "Codice", nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione*". Ai sensi dell'art. 2 del medesimo d.m., "*Le concessioni disciplinate dal presente decreto sono riservate alle associazioni e fondazioni di cui al Libro I del codice civile, dotate di personalità giuridica e prive di fini di lucro, che siano in possesso dei seguenti requisiti: a) previsione, tra le finalità principali definite per legge o per statuto, dello svolgimento di attività di tutela, di promozione, di valorizzazione o di conoscenza dei beni culturali e paesaggistici; b) documentata esperienza almeno quinquennale nel settore della collaborazione per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale; c) documentata esperienza nella gestione, nell'ultimo quinquennio antecedente la pubblicazione dell'avviso pubblico di cui all'articolo 3, di almeno un immobile culturale, pubblico o privato, con attestazione della soprintendenza territorialmente competente di adeguata manutenzione e apertura alla pubblica fruizione*".

Ancora, anche la concessione d'uso, come il partenariato speciale dell'art. 151, comma 3, sembra essere configurata in modo tale da superare la dualità propria della disciplina del d.lgs. n. 42/2004 in punto di valorizzazione e tutela⁵³⁶, dal momento che espressamente si prevede che la concessione debba essere preordinata a realizzare un progetto di gestione del bene tale da assicurarne sia la corretta conservazione, e dunque la tutela, sia *“l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione”*.

Infine, il dato più rilevante della disposizione in esame attiene alla possibilità di veicolare, attraverso la concessione e la rigenerazione del bene che ne è oggetto, un più ampio programma di sviluppo e promozione culturali. In altri termini, poiché la concessione è riservata ai soggetti che, per legge o statuto, svolgono attività di interesse generale inerenti all'*“organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale”*, alla *“promozione e diffusione della cultura”*, alla *“riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata”* (art. 5, d.lgs. n. 117/2017), allora l'intervento sul bene non costituisce il fine ultimo da perseguire, ma il mezzo attraverso il quale realizzare una vera e propria rigenerazione culturale, che – partendo dall'elemento culturale – sia in grado di apportare un benessere sociale più ampio⁵³⁷.

Tuttavia, anche l'art. 71, comma 3, presenta alcune problematiche.

Anzitutto, esso sconta i limiti derivanti dalla legittimazione soggettiva, riservata ai soli enti *non profit* del Terzo settore, ulteriormente ristretta ai soli enti che svolgano le attività di cui all'art. 5, comma 1, lett. f), i), k) o z), non potendo dunque costituire un modello di riferimento per tutte le ipotesi di concessione di beni pubblici in disuso. Peraltro, con riferimento alle lett. k) e z) dell'art. 5, è stato sollevato il dubbio che, per la genericità delle attività cui si riferiscono, gli interventi dei soggetti rientranti in tali categorie potrebbero anche porsi in contrasto con le finalità del Codice dei beni culturali e soprattutto dell'art. 9 della Costituzione⁵³⁸.

⁵³⁶ A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 50.

⁵³⁷ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle disuguaglianze*, cit., p. 86.

⁵³⁸ M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, cit., pp. 186-187.

In secondo luogo, pur prevedendosi un'agevolazione, comunque un canone deve essere predisposto, dal quale possono essere detratte solo “*le spese sostenute dal concessionario per gli interventi [...] entro il limite massimo del canone stesso*”, quando sarebbe stato forse opportuno inserire la possibilità di una concessione gratuita, se richiesto dalla particolare natura del bene e dell'intervento da realizzare⁵³⁹.

Infine, come già rilevato in relazione alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, sarebbe opportuno un intervento chiarificatore per garantire un coordinamento tra le diverse normative che possono intervenire in questo ambito.

2.4 *La convenzione d'uso temporaneo ex articolo 23-quater Testo Unico edilizia*

Circa la materia edilizia, si è già avuto modo di affrontare i principali interventi effettuati dal Legislatore nazionale, anche al fine di agevolare politiche di rigenerazione urbana. Tuttavia, come anticipato, l'istituto che maggiormente rileva sotto questo profilo è la convenzione d'uso temporaneo, di cui all'art. 23-*quater* del Testo Unico edilizia, introdotto dal decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120).

Tra i vari strumenti edilizi che – più o meno direttamente – possono collegarsi alla rigenerazione urbana, quello previsto all'art. 23-*quater* sembra essere quello maggiormente idoneo a realizzare la collaborazione tra amministrazione e privati necessaria per raggiungere gli obiettivi di coesione sociale e miglioramento della qualità della vita di cui si è detto. La convenzione d'uso temporaneo, in effetti, è stata qualificata dalla dottrina come istituto attuativo della sussidiarietà orizzontale⁵⁴⁰ ed era già stato previsto da alcune leggi regionali della quarta

⁵³⁹ Sul punto, A. MOLITERNI, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, cit., p. 50, secondo il quale «a dispetto di [...] elementi sicuramente positivi permane tuttavia nella fattispecie negoziale una logica “patrimonialistica” di fondo».

⁵⁴⁰ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 453.

generazione dell'urbanistica⁵⁴¹. Pertanto, attraverso l'art. 23-*quater* il Legislatore nazionale ha recepito l'istituto, che ora ha dunque carattere generale⁵⁴².

In particolare, la disposizione prevede che al fine “*di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale*”, i comuni possono ammettere ad utilizzare temporaneamente immobili, sia pubblici che privati, anche per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico (comma 1).

Affinché la *ratio* della norma non venga frustrata, dando adito a usi impropri del bene e determinati da interessi prettamente economico-imprenditoriali⁵⁴³, la legge prevede che si debba trattare di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici e ambientali (comma 2)⁵⁴⁴, ferma restando la destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate (comma 5).

Il titolo effettivo per l'uso temporaneo – e per eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità e di sicurezza, sempreché reversibili – è costituito dalla stipula di un'apposita convenzione tra amministrazione comunale e privato, che deve regolare la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga, i modi di utilizzo temporaneo

⁵⁴¹ L'uso temporaneo era già stato previsto, per esempio, dalla legge dell'Emilia-Romagna, l.r. 21 dicembre 2017, n. 24, *ex art.* 16; dall'art. 8, l. r. Veneto 9 giugno 2017, n. 14; dall'art. 51-*bis*, l. r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, introdotto dalla l.r. 26 dicembre 2019, n. 18. Si veda, sul punto, il Capitolo I, par. 1.4. Per un approfondimento sull'istituto dell'uso temporaneo precedentemente all'introduzione dell'art. 23-*quater*, si veda M. DEMICHELIS, *L'uso temporaneo di beni e spazi urbani*, in R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020.

⁵⁴² Inoltre, l'art. 23-*quater*, comma 8, prevede: “*Le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio, anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale*”.

⁵⁴³ F. GIGLIONI, *Le novità del decreto semplificazioni. Anche con il decreto semplificazioni l'Amministrazione condivisa guadagna ulteriore spazio nell'ordinamento giuridico*, in *Labsus*, 2020: «Ciò dovrebbe preservare l'uso di questa norma da forme di rigenerazione di prevalente e assorbente rilevanza economica».

⁵⁴⁴ Il secondo comma dell'art. 23-*quater* richiama espressamente il primo, pertanto anche le attività, oltre che le finalità, devono attenere all'attivazione di processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, favorendo lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

nonché le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione (comma 3).

L'implicazione più rilevante derivante dall'introduzione della disposizione ai fini della rigenerazione urbana, oltre ad estendere a tutto il territorio nazionale uno strumento prima previsto solo in alcune regioni, consiste nella maggiore flessibilità con la quale è possibile mutare l'uso dei beni, specialmente a fini sociali, senza che ciò comporti anche il mutamento della destinazione d'uso e, pertanto, senza necessità di chiedere un permesso di costruire. Diversamente, il permesso di costruire, *ex art. 23-ter* del Testo Unico è necessario ogniqualvolta vi sia un mutamento di destinazione d'uso rilevante, ovverosia ogni forma di utilizzo "*diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale*"⁵⁴⁵. Pertanto, gli usi temporanei costituiscono una deroga alle rigidità della disciplina ordinaria, quali strumenti «insensibili ai problemi dei mutamenti di destinazione di rilascio di titoli edilizi perché consentono l'utilizzo del bene diverso da quello definito degli strumenti urbanistici, senza che ne derivi un mutamento di destinazione e senza richiedere il rilascio del permesso di costruire»⁵⁴⁶.

Tuttavia, la disposizione presenta anche alcune criticità.

In primo luogo, la norma tace circa la durata massima che l'uso temporaneo può avere. Sul punto, occorre evidenziare che se da un lato un eccessivo irrigidimento dello strumento ne frustrerebbe la *ratio*, in quanto gli interventi di rigenerazione urbana necessitano di tempi piuttosto dilatati, d'altra parte, la possibilità di poter mutare usi senza passare per il rilascio del permesso di costruire e senza che rilevino dunque gli usi previsti in origine dai piani, trova la sua ragion d'essere proprio nella temporaneità della misura⁵⁴⁷. Pertanto, si è sostenuto che la stessa, per essere è

⁵⁴⁵ Ai sensi dell'art. 23-ter, le categorie funzionali sono: "*a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale*".

⁵⁴⁶ G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2, 2021, p. 490.

⁵⁴⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 453.

coerente con i principi costituzionali, necessiterebbe di una determinazione legislativa del tempo massimo entro cui il nuovo uso è consentito⁵⁴⁸.

In secondo luogo, l'art. 23-*quater* prevede espressamente la modalità di individuazione della parte privata qualora si tratti di immobili pubblici, che deve avvenire mediante procedure di evidenza pubblica (comma 6)⁵⁴⁹. La legge invece tace circa la possibilità di stipulare convenzioni aventi ad oggetto beni privati con soggetti terzi, diversi dal proprietario. Nel silenzio della norma ci si chiede dunque se, a fronte dell'inerzia del proprietario nella cura del bene, sia possibile intervenire a prescindere dal suo consenso⁵⁵⁰, o se invece questo debba ritenersi sempre necessario, non potendosi altrimenti comprimere il diritto di proprietà⁵⁵¹.

Infine, occorre sottolineare che, nonostante l'introduzione dell'art. 23-*quater* rappresenti senz'altro una rilevante innovazione di portata generale e suscettibile di supportare le iniziative dei cittadini per rigenerare beni e spazi urbani⁵⁵², non può tacersi l'inidoneità di tale strumento a configurare un rapporto di vera e propria condivisione tra amministrazione e privato.

Infatti, pur trattandosi di uno strumento di amministrazione consensuale, esso passa pur sempre per un atto autoritativo del comune e, dunque, per l'esercizio di potere; inoltre, si determina l'uso esclusivo del bene a favore della parte privata e non una virtuosa e continua collaborazione tra amministrazione e cittadini, che condividono obiettivi e attività comuni al fine realizzare insieme l'interesse generale⁵⁵³.

Gli elementi sopra delineati sono invece quelli che caratterizzano i regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione. Tali esperienze, ormai diffuse in

⁵⁴⁸ G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit., p. 491.

⁵⁴⁹ Peraltro, la legge nazionale in questo modo rimedia ad una grave lacuna da parte di alcune legislazioni regionali, come quella della l.r. Veneto, n. 14/2017.

⁵⁵⁰ P. URBANI, *Nel decreto semplificazioni (l. n. 120/2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, in *Pausania*, 2020: «La rigenerazione può riguardare anche beni immobili privati trascurati dalla proprietà la cui riutilizzazione, in caso d'inerzia, potrebbe comportare anche il sequestro dei beni a favore della collettività per ragioni di pubblica sicurezza».

⁵⁵¹ G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, cit., p. 487.

⁵⁵² F. GIGLIONI, *Le novità del decreto semplificazioni. Anche con il decreto semplificazioni l'Amministrazione condivisa guadagna ulteriore spazio nell'ordinamento giuridico*, cit.

⁵⁵³ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., p. 454.

molti contesti comunali, sono in effetti le uniche che al momento, nonostante la vigenza dei vari strumenti analizzati finora, sembrano essere in grado di intercettare le esigenze del territorio e della comunità di riferimento, al contempo creando un rapporto di reale condivisione tra pubblico e privato⁵⁵⁴.

Ciò, chiaramente, non significa che il Legislatore debba farsi da parte, rinunciando alla possibilità di contribuire a interventi di rigenerazione urbana, esclusivamente a favore del livello comunale. Al contrario, la legislazione nazionale dovrebbe supportare tali iniziative senza frustrarle, di modo che esse possano operare in un contesto normativo saldo, chiaro e semplificato, che ne legittimi e ne chiarisca definitivamente i contenuti.

Come evidenziato, «c'è bisogno, dunque, di un pubblico che innova [...] e si riappropria di un ruolo attivo e non solo strettamente regolativo, nella convinzione che la p.a. possa, sciolti alcuni nodi antichi, da vincolo diventare opportunità»⁵⁵⁵. Per tali ragioni, occorre ora procedere ad una più approfondita analisi degli strumenti comunali summenzionati.

3. I nuovi strumenti flessibili di amministrazione condivisa: i regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione

Dopo aver accennato più volte ai regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani e ai relativi

⁵⁵⁴ P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., p. 698, evidenzia che: «Più i beni da curare sono collocati in aree isolate o in piccolissimi centri, più aumenta il grado di dipendenza della loro tutela e valorizzazione dalla collaborazione delle comunità locali, che spesso sono le uniche a poter garantire standard minimi di fruibilità del bene, anche attraverso forme di cittadinanza attiva». Tale esigenza, per vero, è ancora più forte in considerazione del fatto che, soprattutto per quanto attiene ai beni culturali, neppure la legislazione regionale di quarta generazione è riuscita a dare risposte adeguate. Al riguardo, infatti, una parte della dottrina ha qualificato la «relazione giuridica tra rigenerazione urbana e beni culturali» nei termini di una «occasione perduta», C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., pp. 33 ss. Sul punto, anche G. GARZIA, *Enti locali, associazioni e i c.d. beni culturali "minori"*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2018, pp. 379 ss.

⁵⁵⁵ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, cit., p. 89.

patti di collaborazione, nel paragrafo che segue se ne tratterà in modo più completo. Si tratta infatti di strumenti innovativi e particolarmente idonei a realizzare interventi di rigenerazione urbana, sia per la loro flessibilità, sia soprattutto per il notevole coinvolgimento dei cittadini nel corso di tutto il procedimento, dal momento di individuazione dell'intervento a quello della sua concreta realizzazione, che non si risolve in una mera partecipazione passiva ma in un vero e proprio rapporto collaborativo con l'amministrazione, fondato su decisioni e responsabilità condivise⁵⁵⁶.

In altri termini, differenziandosi nettamente dalla pianificazione urbanistica secondo gli schemi tradizionali, tale strumento non si limita a imporre dall'alto le scelte sul territorio, ammettendo i cittadini a esercitare le garanzie partecipative, ma essi stessi ora esercitano direttamente, insieme all'amministrazione, le funzioni di quest'ultima⁵⁵⁷. Come evidenziato, infatti, tali strumenti uniscono le due facce della partecipazione, la «partecipazione del decidere» e «la partecipazione del fare»⁵⁵⁸; essi costituiscono dunque una delle più riuscite manifestazioni dell'amministrazione condivisa⁵⁵⁹.

Dal punto di vista della rigenerazione urbana, i regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni possono essere annoverati nella categoria, di

⁵⁵⁶ Pertanto, riprendendo la menzionata distinzione circa i modelli di relazione tra p.a. e amministrati, configurabili a fronte delle iniziative informali intraprese dalla comunità, con i regolamenti di amministrazione condivisa si realizza un rapporto di vera e propria collaborazione. La distinzione è operata da F. GIGLIONI, *Il diritto creativo delle città*, in R. GALDANI, A. MARATA (a cura di), *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*, cit., pp. 727 ss. Si rinvia in proposito al Capitolo I, nota n. 375.

⁵⁵⁷ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 138-139.

⁵⁵⁸ A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, cit., p. 329.

⁵⁵⁹ L'espressione è stata introdotta nel linguaggio giuridico, almeno dottrinale, da G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, pp. 29 ss. Sulla successiva attuazione del teorizzato modello di amministrazione condivisa mediante i regolamenti di collaborazione fra cittadini e amministrazioni per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, si vedano ID., *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata*, in *Labsus*, 2015; ID., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 59, ove peraltro si sottolinea che si trattava di «un'espressione scelta di proposito per distinguere questo nuovo modello di amministrazione da un lato dalle esperienze di partecipazione a livello locale degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, dall'altro dalla partecipazione al procedimento amministrativo prevista dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo».

elaborazione dottrinale, della c.d. micro-rigenerazione⁵⁶⁰. Con tale termine, definito *a contrario* rispetto alla macro-rigenerazione, si suole indicare tutto il complesso di azioni di rigenerazione che non trova fondamento – come avviene per la macro-rigenerazione, appunto – in regole generali e astratte, basate su una pianificazione strategica e complessa secondo politiche *top-down*, bensì su logiche *bottom-up*, ossia sulla base di spinte provenienti da soggetti appartenenti alla comunità, singoli o associati, che, collaborando, si adoperano per costruire un nuovo *welfare urbano*⁵⁶¹, ponendo in essere interventi specifici e circoscritti a singole realtà, attraverso pratiche quotidiane di cura.

Si tratta di modalità inedite di gestione del territorio e degli spazi urbani, flessibili, aperti, in grado di adattarsi alle concrete esigenze cui far fronte⁵⁶², e, dunque, rispondenti a molteplici funzioni. Resta fermo però, come carattere comune e elemento fondante, l'obiettivo ultimo perseguito, che non attiene al territorio o al tessuto urbano in sé, ma è funzionale alla creazione di alleanze tra pubblico e privato volte al miglioramento della qualità di vita e delle relazioni sociali della comunità⁵⁶³: ciò che è stato correttamente qualificato come una collaborazione civica⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 626: «Si può osservare che il tema della rigenerazione si suddivide in due differenti dimensioni: quella strategica nella quale svolge un ruolo di assoluto rilievo la pianificazione di natura complessa, si tratta di una dimensione che potrebbe definirsi di “macro-rigenerazione” e una dimensione nella quale la pianificazione svolge un ruolo minore e dove, invece, emergono istituti propri del partenariato sociale volti a incentivare forme di collaborazione fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza attraverso la realizzazione di interventi di riqualificazione di spazi urbani. In questo caso, viene in rilievo una “micro-rigenerazione” che potrebbe configurarsi sia come attività esecutiva della pianificazione complessa sia attività slegata dal contesto pianificatorio». In termini, anche G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., pp. 71 ss.

⁵⁶¹ In questi termini si esprimeva già C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013, a proposito di «microprogetti di arredo urbano o di interesse locale e la diffusione su larga scala di forme di adozione civica degli spazi verdi urbani e, da ultimo, le diverse iniziative regolatorie sviluppatesi a livello comunale per favorire la creatività urbana attraverso l'affidamento temporaneo dei cd. “muri legali” a giovani esponenti della “street art”».

⁵⁶² L. BUSCEMA, *Smart city e rigenerazione urbana*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 3, 2020, pp. 2-3.

⁵⁶³ Il riferimento è a W. ORSI, R. A. CIARROCCI, G. LUPI, *Qualità della vita e innovazione sociale. Un'alleanza per uscire dalla crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

⁵⁶⁴ C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione*, cit., pp. 31 ss.

Del resto, è proprio attraverso interventi di micro-rigenerazione che molte criticità evidenziate con riferimento ai rigidi strumenti tradizionali, incentrati su meccanismi autoritativi e unilaterali, riescono a trovare una soluzione⁵⁶⁵.

3.1 Il modello del regolamento di Bologna e le sue evoluzioni

La prima amministrazione comunale ad aver adottato un regolamento di amministrazione condivisa è stata quella del Comune di Bologna, con delibera del consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172⁵⁶⁶, cui poi hanno fatto seguito numerosi altri regolamenti adottati da ulteriori comuni⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2019, pp. 31-32.

⁵⁶⁶ Il regolamento bolognese è stato adottato nell'ambito del progetto "*Le città come beni comuni*", finanziato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, con la collaborazione di Centro Antartide e la consulenza di Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, che ha contribuito alla stesura del testo del regolamento. Infatti, Labsus da anni è impegnata nella diffusione della cultura dell'amministrazione condivisa; in particolare, l'art. 2 dello Statuto, rubricato "*Oggetto sociale*" stabilisce: "*L'Associazione esercita attività di interesse generale per il perseguimento, senza fini di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, è apartitica e si attiene ai seguenti principi: assenza di fine di lucro, democraticità della struttura, elettività delle cariche associative nel rispetto del principio della pari opportunità tra donne e uomini e gratuità delle cariche sociali. Lo spirito e la prassi dell'Associazione trovano origine nel rispetto dei principi della Costituzione che hanno ispirato l'associazione stessa e, in particolare, nel rispetto dell'art. 118, comma 4 della Costituzione. Nello specifico intende svolgere, in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le seguenti attività di interesse generale: 1. educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; 2. interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; 3. formazione universitaria e post-universitaria; 4. ricerca scientifica di particolare interesse sociale; 5. organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; 6. servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi ad enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; 7. riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata*". Per un approfondimento sull'iter che ha portato all'adozione del regolamento, si vedano: C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit., p. 54; G. ARENA, *Le città come beni comuni*, in *Labsus*, 2013.

⁵⁶⁷ Attualmente sono quasi trecento i regolamenti per l'amministrazione condivisa adottati in tutta Italia. Tra questi, tre sono stati adottati da unioni di comuni (Unione Bassa Reggiana, composta da otto comuni della provincia di Reggio Emilia; Unione dei comuni della Valtenesi, composta da quattro comuni della provincia di Brescia; Unione della Romagna Faentina, composta da comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme e Solarolo); un regolamento è stato invece adottato da una comunità montana, la IX Comunità Montana del Lazio, Distretto dell'economia civile e sociale dei castelli romani e prenestini. L'elenco completo e aggiornato è disponibile al sito: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Del resto, la diffusione di tale regolamento in altre realtà comunali era alla base del progetto

Per quanto attiene al regolamento bolognese, esso è rubricato “*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*”.

Si tratta dunque di un atto di natura regolamentare⁵⁶⁸ che ha, come elemento caratterizzante, il fatto di fondarsi e attuare direttamente a livello amministrativo – senza intermediazione legislativa – il principio di sussidiarietà orizzontale, legittimando dunque le varie esperienze nate “dal basso” in seno alla comunità di

“*Le città come beni comuni*”. Sul punto, G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 72-73: «Nel redigere il *Regolamento per l'amministrazione condivisa* volevamo che il risultato del nostro lavoro potesse essere utilizzato da tutti i comuni italiani e quindi abbiamo sempre considerato il Regolamento-tipo redatto con il Comune di Bologna come una sorta di regolamento *open source*».

⁵⁶⁸ Il fatto che si tratti di un atto di natura regolamentare implica che lo strumento comunale sia sottoposto alle forme di tutela giurisdizionale propria di questa tipologia di atti. Come noto, secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai prevalente (cfr. *ex multis*, sentt: Cons. St., Sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154; Cons. St., Sez. V, 9 settembre 1995, n. 1332; Cons. St., Sez. IV, 29 febbraio 1996 n. 222; Cons. St., Sez. VI, 6 luglio 2000, n. 3789; Cons. St., Sez. V, 30 ottobre 2002 n. 5972; Cons. St., Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657; Cons. St., 20 maggio 2003, n. 2750; Cons. St., Sez. V, 3 febbraio 2015, n. 515) il regolamento amministrativo ha natura formalmente amministrativa – ed è pertanto impugnabile davanti al giudice amministrativo – ma sostanzialmente normativa, trattandosi comunque di una fonte del diritto: se illegittimo ma non impugnato, può (e deve) essere disapplicato anche dal giudice amministrativo. In virtù di tale qualificazione, la giurisprudenza ha superato il precedente orientamento favorevole alla c.d. doppia impugnativa, ossia alla necessità di impugnare sempre sia il regolamento illegittimo a monte sia il provvedimento attuativo a valle, viziato da invalidità derivata, al fine di ottenere l'annullamento di entrambi. La tesi della doppia impugnativa si basava su una serie di argomentazioni: innanzitutto considerazioni di carattere storico, ossia la previsione del potere disapplicativo, da parte dell'art. 5 della L.A.C. (l. n. 2248 del 1865) solo in capo al giudice ordinario, mentre un potere analogo non era stato previsto per la IV sezione del Consiglio di Stato, nella relativa legge istitutiva, l. n. 5992 del 1889; in secondo luogo, si riteneva che, qualora il g.a. avesse potuto disapplicare l'atto amministrativo, avrebbe violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Diversamente, è oggi orientamento assolutamente maggioritario e consolidato quello in base al quale – proprio per la natura essenzialmente normativa del regolamento – si debbano applicare il principio di prevalenza della legge in base alla gerarchia delle fonti e il principio *iura novit curia*; pertanto, anche qualora il regolamento non dovesse essere impugnato in uno con il provvedimento attuativo, cionondimeno può essere disapplicato e considerato dal giudice *tamquam non esset*. La disapplicazione, infatti, assicura il rispetto della legge sia nel caso di rapporti di c.d. simpatia che nel caso di rapporti di c.d. antipatia, cioè sia nel caso in cui il provvedimento sia conforme al regolamento illegittimo, sia nel caso in cui il provvedimento si discosti dal regolamento, risultando dunque conforme alla legge. Infatti, nel caso di simpatia, il regolamento viene disapplicato e il provvedimento, ponendosi a questo punto direttamente in contrasto con la legge, viene annullato; nel caso di antipatia, invece, a seguito della disapplicazione del regolamento, il provvedimento risulta conforme a legge e dunque il ricorso per il suo annullamento verrà rigettato nel merito. Chiaramente, questa impostazione non preclude l'eventuale impugnazione anche del regolamento – in uno con il provvedimento attuativo, stante la generalità e astrattezza che caratterizza le sue disposizioni, tali per cui raramente il regolamento risulta immediatamente lesivo di una posizione giuridica soggettiva: in tal caso, il regolamento viene – non disapplicato, bensì – annullato e la pronuncia inoltre, proprio per la generalità delle disposizioni regolamentari, avrà effetti *erga omnes*, in deroga all'art. 2909 c.c. sul giudicato sostanziale; la disapplicazione, invece, viene effettuata dal giudice amministrativo *incidenter tantum* e non è dunque idonea a fare stato. Sul punto, si veda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 150-153.

riferimento, che si manifestano poi concretamente attraverso l'adempimento dei patti di collaborazione, stipulati a valle del regolamento⁵⁶⁹.

Attraverso i regolamenti, dunque, contemporaneamente si riesce a dare un'efficace risposta a due esigenze diverse, ma complementari.

In primo luogo, si mettono a sistema in modo proficuo le esperienze di autoproduzione sociale, ridefinendo «in modo più congruo lo spazio dell'organizzazione pubblica»⁵⁷⁰: l'azione amministrativa può così legittimamente giovare delle risorse e degli apporti dei cittadini, al contempo adempiendo al dettato costituzionale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., in base al quale la Repubblica nel suo complesso deve favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini quando essa sia volta al perseguimento dell'interesse generale. In altri termini, le spinte collettive alla rigenerazione urbana, che fisiologicamente sono sorte a seguito dell'esponenziale crescita della domanda sociale verso l'innalzamento della qualità della vita urbana⁵⁷¹, per la prima volta trovano un fondamento giuridico che, intervenendo *ex ante*, è in grado di accordare fin dal momento della loro insorgenza uno *status* di legalità.

In secondo luogo, l'assenza di una rigida previsione di livello primario che si frapponga tra Costituzione e regolamento determina un elevato grado di flessibilità e adattabilità della norma regolamentare, sia sotto il profilo procedurale, laddove l'*iter* di approvazione e adozione è molto più semplice di quello legislativo⁵⁷², sia

⁵⁶⁹ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 51. L'Autore evidenzia come una delle peculiarità del principio di cui all'art. 118, comma 4, Cost. sia proprio quello di poter essere direttamente attuato da ogni livello istituzionale, anche locale, senza previa intermediazione del Legislatore. Negli stessi termini anche F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, cit., p. 243.

⁵⁷⁰ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 240. Prosegue l'Autore evidenziando che, attraverso i regolamenti, si realizza l'«ambivalenza delle direzioni» tipica del principio di sussidiarietà che, da un lato, si irradia dalla comunità verso le istituzioni, laddove «l'autoproduzione sociale si manifesta nei “vuoti” [...], lì dove l'ordine costituito dei poteri pubblici non è capace di intervenire»; dall'altro lato, però, poiché «resta assegnato alle pubbliche amministrazioni il compito di riconoscere quale attività promossa sia di interesse generale [...], non pare sia obiettabile il “verso” della sussidiarietà, dalle istituzioni alla società invece che da quest'ultima alle istituzioni».

⁵⁷¹ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 209.

⁵⁷² Peraltro, si segnala significativamente come gran parte dei regolamenti in questione siano stati approvati nei diversi comuni all'unanimità o, al massimo, con qualche astensione. Questo dato conferma la preminenza derivante dall'attuazione del principio di sussidiarietà, capace di trovare il consenso di maggioranza e opposizioni; inoltre, preserva la funzione di interesse generale del

sotto quello contenutistico. Infatti, posto che spetta alla pubblica amministrazione determinare quale intervento della società civile sia effettivamente volto a perseguire l'interesse generale, tale accertamento viene operato in concreto, in relazione alla singola attività posta in essere e alla sua idoneità a soddisfare l'interesse di tutti, a prescindere dalla titolarità di una determinata posizione giuridica soggettiva o dal possesso di ulteriori requisiti oggettivi o soggettivi⁵⁷³.

Sotto questo punto di vista, già il *nomen iuris* dell'atto regolamentare appare significativo, costituendo la chiave di lettura del principio di sussidiarietà in base all'interpretazione che di esso ne dà il regolamento stesso⁵⁷⁴. Il riferimento alla "collaborazione" implica infatti che l'amministrazione bolognese sposi il paradigma dell'amministrazione condivisa, interpretando la sussidiarietà come principio legittimante virtuose alleanze tra amministrazione e cittadini; in secondo luogo, i "beni comuni urbani" evocano tanto l'interesse generale connaturato al bene comune, quanto la dimensione territoriale ove le attività si esplicano, rappresentata fisiologicamente dal tessuto urbano, ove in maniera più incisiva si manifesta il pluralismo ordinamentale e della società civile⁵⁷⁵.

Venendo al contenuto del regolamento di Bologna, in estrema sintesi può dirsi che esso ha una struttura complessa, simile ad uno statuto, suddivisa in otto Capi⁵⁷⁶.

Significativo è il Capo I che, nell'elencare le finalità perseguite, chiarisce che le disposizioni del regolamento, appositamente volto a disciplinare le forme

regolamento, impedendo che la tematica della rigenerazione urbana condivisa divenga un tema divisivo all'interno dei consigli comunali. Sul punto, si vedano i vari rapporti Labsus, disponibili su: <https://www.labsus.org>.

⁵⁷³ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 241: «La legittimazione a tale forma di cittadinanza non è necessariamente condizionata né dalla verifica della sussistenza di un determinato *status* soggettivo, dalla dimostrata titolarità di un interesse giuridico rilevante: è l'azione in sé compiuta da cittadini, singoli associati, che discrimina se è idoneo a soddisfare un interesse generale con la concordia anche delle pubbliche amministrazioni».

⁵⁷⁴ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 70-71.

⁵⁷⁵ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, cit., p. 358: «La città è in sé pluralità e differenziazione; sia dal punto di vista soggettivo come luogo privilegiato delle molte libertà delle persone; sia dal punto di vista oggettivo come ambito in cui l'ordinamento della città consente ad una pluralità di ordinamenti di affermarsi e svilupparsi».

⁵⁷⁶ Il testo del *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bologna è disponibile al sito: <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>.

collaborative tra cittadini e p.a. per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani attuando l'art. 118 Cost., si applicano solo nei casi in cui l'intervento dei cittadini necessiti della collaborazione amministrativa o risponda a una sollecitazione della p.a. e che tale collaborazione si esplica in atti amministrativi di natura non autoritativa (art. 1). Parimenti rilevanti sono i principi generali cui la collaborazione deve ispirarsi, quali la fiducia reciproca, la trasparenza, la responsabilità e l'inclusività (art. 3).

A livello operativo, sono poi descritti gli interventi, suddivisi a seconda che essi riguardino spazi urbani o edifici e ulteriormente in base alla durata e alla natura dell'attività, se di rigenerazione o di gestione condivisa (Capo III e Capo IV), nonché i relativi procedimenti (Capo II), portati avanti dal Comune quale ente titolare della funzione di gestione della collaborazione, garantendo la *“massima prossimità dei soggetti deputati alla relazione con il cittadino”* e la semplificazione del rapporto collaborativo (artt. 10 e 11). Ancora, è significativamente previsto un ruolo importante della formazione, sia dei dipendenti pubblici e dei cittadini (art. 18), che delle scuole di ogni ordine e grado, *“quale scelta strategica per la diffusione ed il radicamento delle pratiche di collaborazione nelle azioni di cura e rigenerazione dei beni urbani”* (art. 19).

Infine, il regolamento si chiude con la previsione di alcune forme di sostegno, tra le quali agevolazioni e esenzioni in materia di canoni e tributi locali (art. 20)⁵⁷⁷, accesso a spazi comunali (art. 21) e risorse a titolo di rimborso dei costi sostenuti (art. 24); con le prescrizioni in materia di comunicazione e trasparenza (Capo VII) e di responsabilità e vigilanza (Capo VIII).

Come anticipato, il regolamento bolognese è stato preso come modello, cui altre amministrazioni comunali hanno fatto riferimento. Tuttavia, proprio l'ampia diffusione e l'elevato successo registrato dal regolamento sull'amministrazione condivisa ne hanno messo in luce alcune criticità.

⁵⁷⁷ Tale previsione, ripresa da altri regolamenti, ha suscitato perplessità circa il coordinamento dei regolamenti di amministrazione condivisa e dei relativi patti di collaborazione con l'istituto del baratto amministrativo, di cui all'art. 190 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Sul baratto amministrativo, si rinvia a quanto già evidenziato nel presente Capitolo, par. 2.2. Per quanto attiene invece al rapporto del baratto amministrativo con i patti di collaborazione, si veda *infra* il par. 3.2.1.

In particolare, era stata evidenziata un'eccessiva differenziazione tra i vari procedimenti a seconda degli interventi da porre in essere, con ciò introducendo un elemento di rigidità che mal si conciliava con la più volte richiamata esigenza di flessibilità, che ben può esprimersi anche nella possibilità di unire più interventi di diversa natura su uno stesso spazio. Ancora, era stata rilevata l'assenza di coordinamento con altre discipline che, data la natura trasversale e multifunzionale del regolamento, avrebbero potuto interferire con la sua applicazione⁵⁷⁸. Infine, i maggiori problemi applicativi registrati attenevano al rinvio alla disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, tale da determinare improprie parificazioni tra cittadini e dipendenti pubblici⁵⁷⁹, nonché il riferimento agli atti amministrativi non autoritativi, foriero di numerosi subbi interpretativi circa la natura giuridica dei patti di collaborazione⁵⁸⁰.

Tali considerazioni hanno in primo luogo determinato l'elaborazione da parte dell'associazione Labsus – che già aveva contribuito alla stesura del regolamento bolognese⁵⁸¹ – di un nuovo prototipo di regolamento, cui i comuni interessati possano fare riferimento⁵⁸².

Il nuovo prototipo semplifica le procedure e i profili di responsabilità, ad esempio prevedendo l'istituzione di un apposita unità organizzativa competente, l'Ufficio dell'amministrazione condivisa (art. 6, comma 2)⁵⁸³; ciò, per evitare eccessivi

⁵⁷⁸ P. MICHIARA, *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. L'Autore fa riferimento tanto a normative regionali, quali la l.r. Emilia-Romagna n. 34/2002 sulle associazioni di promozione sociali e la l.r. Emilia-Romagna 12/2005 sulle organizzazioni di volontariato, quanto a normative statali, si richiama *in primis* il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

⁵⁷⁹ Sul punto, si veda F. GIGLIONI, *Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!*, in *Labsus*, 2017, in cui si afferma che: «Quando si parla di amministrazione condivisa non bisognerebbe dimenticare che il termine “amministrazione” è inteso in senso oggettivo e non in senso soggettivo: ciò che i cittadini condividono con i comuni e l'amministrare, inteso come occuparsi degli interessi generali». Sul punto, ID., *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *Labsus*, 2017.

⁵⁸⁰ Sulle diverse tesi avanzate in dottrina circa la natura giuridica dei patti di collaborazione, si veda *infra* il par. 3.2 del presente Capitolo.

⁵⁸¹ Si rinvia in proposito alla nota n. 566.

⁵⁸² Il testo del nuovo prototipo di regolamento elaborato dall'associazione Labsus è disponibile su: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Prototipo-Labsus.2022.pdf>.

⁵⁸³ *Ex art. 6, comma 2, l'Ufficio dell'amministrazione condivisa: “a) attiva e supporta gli altri uffici comunali nella relazione con i cittadini, nell'individuazione di strumenti di sponsorizzazione e di raccolta fondi, nella definizione dei contenuti dei singoli patti di collaborazione, nella promozione e rendicontazione sociale dei risultati dei patti; b) raccoglie le proposte di collaborazione avanzate dai cittadini attivi, ne verifica e valuta il contenuto, individua il dirigente o funzionario responsabile*

irrigidimenti, proclamando invece che “*l’amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge*”, mentre negli altri casi deve assicurare “*flessibilità e semplicità nella relazione*” (art 3, lett. j)). Al contempo però vengono esplicitati chiaramente i principi⁵⁸⁴ e i contenuti dei patti, distinti semplicemente in ordinari e

del confronto con il soggetto proponente e della elaborazione condivisa con i cittadini del patto di collaborazione, coordina i diversi uffici in caso di competenze sovrapposte e comunica al soggetto proponente il nome del dirigente o funzionario responsabile del procedimento di amministrazione condivisa; c) monitora le fasi del processo di formazione ed esecuzione condivisa dei patti di collaborazione; d) raccoglie i dati necessari per l’elaborazione degli indicatori di processo e di impatto”.

⁵⁸⁴ In particolare, l’art. 3 del nuovo regolamento-tipo, rubricato “*Principi generali*” stabilisce che: “*La collaborazione tra cittadini e amministrazione si ispira ai seguenti valori e principi generali: a) fiducia reciproca: ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l’amministrazione e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla fiducia reciproca e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale; b) pubblicità e trasparenza: l’amministrazione garantisce la massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate. Riconosce nella trasparenza lo strumento principale per assicurare l’imparzialità nei rapporti con i cittadini attivi e la verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti; c) responsabilità: l’amministrazione valorizza la responsabilità, propria e dei cittadini, quale elemento centrale nella relazione con i cittadini, nonché quale presupposto necessario affinché la collaborazione risulti effettivamente orientata alla produzione di risultati utili e misurabili; d) inclusività e apertura: gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che, in qualsiasi momento, altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività; e) pari opportunità e contrasto delle discriminazioni: la collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi promuove le pari opportunità per genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità; f) partecipazione dei bambini: nei patti di collaborazione si deve tenere conto anche del punto di vista dei bambini, favorendone la partecipazione, sia in ambito scolastico sia extrascolastico, alla cura dei beni comuni; g) sostenibilità: l’amministrazione, nell’esercizio della discrezionalità nelle decisioni che assume, verifica che la collaborazione con i cittadini non ingeneri oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e non determini conseguenze negative sugli equilibri ambientali e sull’utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future; h) proporzionalità: l’amministrazione commisura alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti gli adempimenti amministrativi, le garanzie e gli standard di qualità richiesti per la proposta, l’istruttoria e lo svolgimento degli interventi di collaborazione, semplificando al massimo il rapporto con i cittadini attivi; i) adeguatezza e differenziazione: le forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione sono adeguate alle esigenze di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni e vengono differenziate a seconda del tipo o della natura del bene comune e delle persone al cui benessere esso è funzionale; j) informalità: l’amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell’etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza; k) autonomia civica: l’amministrazione riconosce il valore costituzionale dell’autonoma iniziativa dei cittadini e predisponde tutte le misure necessarie a garantire l’esercizio effettivo da parte di tutti i cittadini; l) prossimità e territorialità: l’amministrazione riconosce nelle comunità locali i soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani”.*

complessi (artt. 7 e 8)⁵⁸⁵ per impedire che l'eccessiva semplificazione possa agevolare applicazioni errate o funzionalizzazioni forzate, distanti dalla *ratio* dell'amministrazione condivisa, nonché per dare maggiore spazio alla composizione dei conflitti, che in relazione ad opere più strutturate potrebbero sorgere con maggiore facilità⁵⁸⁶. Ancora, sono eliminati i riferimenti alla disciplina della sicurezza sul lavoro e alla natura non autoritativa degli atti, per impedire inopportuni accostamenti. Infine, il nuovo regolamento-tipo tiene conto dell'esigenza di coordinamento con altre discipline affini, che peraltro, rispetto al momento dell'adozione del regolamento di Bologna, sono ulteriormente incrementate⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Ex art. 7, i patti ordinari sono quelli con i quali i cittadini intendono realizzare “*interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni*”, quali pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative; a tal fine, i cittadini devono presentare la proposta di collaborazione al Comune secondo un modello messo a disposizione sul portale del Comune e il Dirigente dell'Ufficio dell'amministrazione condivisa deve verificare entro 15 giorni se sussistano o meno le condizioni di stipula per il patto e, nel caso di esito positivo, sottoscrive il patto e lo pubblica sul portale del Comune; in caso di esito negativo, occorre comunicarlo ai proponenti entro 15 giorni, illustrando la motivazione del diniego. Diversamente, ai sensi dell'art. 8, i patti complessi “*riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale*”. In tal caso la procedura, stante la rilevanza del bene o dell'intervento, è strutturata in diverse fasi: anzitutto, i cittadini devono presentare la propria proposta all'Ufficio, che pubblica sul portale del Comune l'avviso per la presentazione di eventuali ulteriori proposte di collaborazione, da effettuarsi entro 20 giorni dalla pubblicazione; segue la fase istruttoria, svolta dal Dirigente delegato alla sottoscrizione del patto di collaborazione, entro 30 giorni dalla presentazione della proposta, tuttavia, qualora vengano presentate ulteriori proposte, i termini dell'istruttoria sono sospesi (peraltro, qualora per i medesimi spazi o beni comuni siano presentate più proposte, l'Ufficio può avviare un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa); conclusa l'istruttoria, il dirigente competente, verificati il rispetto del Regolamento e la fattibilità tecnica, predispone entro 10 giorni gli atti necessari alla presentazione di una delibera da approvare da parte della Giunta Comunale; infine, il patto di collaborazione complesso viene sottoscritto dal Dirigente competente a seguito dell'approvazione da parte della Giunta, alla quale è rimessa la valutazione circa la sussistenza dell'interesse generale.

⁵⁸⁶ Sulla maggiore partecipazione in ottica anche deflattiva del contenzioso, si veda: A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2015, pp. 1173 ss.

⁵⁸⁷ Basti pensare, sul piano regionale, alle leggi regionali Toscana n. 71/2020 e Lazio n. 10/2019, sulle quali si rinvia al Capitolo I, par. 2.4.1. Sul piano della legislazione statale, può menzionarsi per esempio la riforma del Terzo settore intervenuta con il d.lgs. n. 117/2017 e alla relativa pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020, rispetto ai quali il prototipo stabilisce, all'art. 1, comma 3: “*Il presente regolamento trova applicazione in tutti i casi in cui la collaborazione non può avvenire secondo gli articoli 55 e 56 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*”.

Inoltre, alcuni comuni non si sono limitati a recepire quanto già previsto dal primo prototipo, ma lo hanno implementato. Del resto, la possibilità di attuare il regolamento nel modo più confacente alle singole realtà territoriali, migliorandone alcuni aspetti, costituisce un'ulteriore implicazione positiva derivante dall'estrema flessibilità dello strumento, che in tal modo favorisce il cosiddetto *learning by doing*⁵⁸⁸.

Tra queste esperienze, può ricordarsi quella dell'amministrazione torinese, che ha recentemente adottato un nuovo regolamento rubricato "*Regolamento per il governo dei beni comuni urbani*" (delibera 2 dicembre 2019, n. 391)⁵⁸⁹.

Tra le principali novità del recente regolamento torinese⁵⁹⁰ si segnalano quelle di natura procedurale, come l'introduzione di una Consulta permanente di beni comuni urbani, di durata triennale e composta da undici membri estratti a sorte da un Albo delle e dei Garanti dei beni comuni, con funzioni consultive e arbitrali nel caso di eventuali controversie (art. 6). Ancora, rileva l'introduzione tra i principi generali, ex art. 3, rispettivamente lett. k) e l), del principio di "*non surrogazione*", ovvero l'impossibilità che, attraverso l'amministrazione condivisa, la p.a. possa venire meno ai propri obblighi istituzionali nell'erogazione di funzioni e servizi, e di quello di "*formazione*", al fine di diffondere una cultura dei beni comuni e dei valori cui il regolamento si ispira.

⁵⁸⁸ A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, Bari, Edizioni DJSGE, 2017, pp. 15-16.

⁵⁸⁹ Per vero, non si tratta del primo regolamento sull'amministrazione condivisa adottato dal Comune di Torino, che si era dotato di tale strumento con delibera 11 gennaio 2016, n. 375. Già il precedente regolamento torinese, del resto, era stato qualificato come «l'evoluzione più matura del regolamento elaborato da Labsus con il comune di Bologna», connotandosi per «l'innovatività e puntualità delle disposizioni normative, ma anche per la maggiore snellezza rispetto all'originale, da cui trae tuttavia ampia ispirazione», così L. MUZI, *Torino, deliberazione del Consiglio comunale dell'11 gennaio 2016, n. 375*, in *Labsus*, 2016. Il testo del regolamento adottato con delibera n. 375/2016 è consultabile al sito: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/02/regolamento-Torino.pdf>. Inoltre, lo Statuto della Città di Torino (delibera del Consiglio Comunale 7 febbraio 2011, n. 14 e ss. mm.) all'art. 2, comma 1, lett. q), annovera tra le finalità che il Comune torinese persegue quella di "*riconoscere, anche al fine di tutelare le generazioni future, i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e garantirne il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali*", analogamente a quanto previsto dallo Statuto del Comune di Napoli, su cui si veda *infra* il par. 2 del Capitolo III.

⁵⁹⁰ Il nuovo regolamento adottato dal Consiglio comunale di Torino con delibera n. 391/2019 si può consultare al sito: <http://www.comune.torino.it/regolamenti/391/391.htm>. La relativa delibera consiliare, nella quale si esplicano le principali novità introdotte, è invece disponibile al sito: http://www.comune.torino.it/delibere/2019/2019_01609.pdf.

Tuttavia, l'aspetto senz'altro più innovativo è contenuto nel Titolo III, laddove, tra gli istituti con i quali dare concreta attuazione alle attività regolamentari di cura dei beni comuni urbani, ai patti di collaborazione – già previsti nel regolamento di Bologna come strumento per costituire la collaborazione tra amministrazione e cittadini – si affiancano due figure ulteriori: l'uso civico e collettivo urbano e la gestione collettiva civica. Questi ultimi, assieme ai patti di collaborazione, costituiscono la categoria dei “*negozi civici*”, ovvero tutti “*gli atti negoziali con cui città e soggetti civici costituiscono e regolano le forme di auto-governo o di governo condiviso dei beni comuni messi a disposizione dei soggetti civici a titolo gratuito*” (art. 3, lett. i)).

L'uso civico e collettivo e la gestione collettiva civica si distinguono dai patti di collaborazione in quanto non determinano un rapporto – appunto – collaborativo, ma si fondano su un'autonoma azione dei cittadini. In particolare, l'uso civico (art. 15) si configura quando una comunità di riferimento, ossia un insieme informale di soggetti civici, previa definizione di una carta di auto-governo, utilizza un bene comune messo a disposizione dall'amministrazione, che continua a custodirlo. L'art. 16 sulla gestione collettiva stabilisce che una comunità di riferimento può proporsi per la gestione di un bene pubblico che, diversamente dalla fattispecie precedente, viene consegnato alla comunità che lo prende in carico; anche in questo caso comunque le modalità di gestione devono essere definite in una carta di auto-governo⁵⁹¹.

Infine, l'art. 17 prevede anche l'ulteriore figura della Fondazione Beni Comuni, alla quale, verificata l'esistenza e la disponibilità di una comunità di riferimento, ovvero su iniziativa della comunità stessa, l'amministrazione può affidare in usufrutto di breve durata i beni comuni urbani, già riconosciuti come tali da una comunità di riferimento. In tal caso, “*il bene resta patrimonio della Città, che si impegna per questo stesso periodo a non alienarlo, non cartolarizzarlo oppure a non darlo in garanzia per assolvere ai suoi eventuali debiti*”, ma al termine dell'usufrutto il bene può essere conferito in via definitiva alla Fondazione. Al fine del riconoscimento

⁵⁹¹ In entrambi i casi la carta di auto-governo deve presentare una serie di elementi essenziali: la possibilità per chiunque di presentare proposte di attività nell'ambito dell'auto-governo; le modalità collettive e secondo metodo democratico della scelta delle attività da svolgere; le modalità di monitoraggio delle attività.

dell'ente quale Fondazione Beni Comuni, esso deve dotarsi di uno statuto che rispetti alcuni principi generali, quali: l'istituzione di un'assemblea aperta a tutti gli abitanti interessati e competente per le attività di indirizzo e controllo della Fondazione, secondo principi di accessibilità, trasparenza e democraticità; la strutturazione democratica degli organi decisionali; adeguate regole per garantire l'accesso agli spazi e alle attività agli abitanti in forma libera e gratuita, o comunque secondo condizioni economiche agevolate e tariffazioni sociali; la previsione di limiti alle contribuzioni economiche alla Fondazione da parte di soggetti privati e, in ogni caso, di forme di controllo e garanzia da parte dell'Assemblea sulle eventuali contribuzioni superiori al massimo stabilito; assicurare una funzione di garanzia da parte della Consulta permanente (art. 17, comma 5).

Alla luce dell'esperienza maturata nel Comune di Torino, dunque, si dimostra come l'amministrazione condivisa abbia «potenzialità tali da spingerla verso confini nuovi e diversi da quelli che aveva saputo immaginare Labsus con il suo Regolamento prototipo, trasformando ogni nuovo Regolamento in un testo vitale e mutevole», in grado di rispondere in modo sempre più innovativo alle esigenze che la rigenerazione urbana pone⁵⁹².

3.1.1 Ambito di applicazione: i Comuni, i cittadini attivi e il concetto di bene comune

Oltre alla menzionata diretta applicazione dell'art. 118, comma 4, Cost., è l'innovativo ambito applicativo – sia soggettivo che oggettivo – l'elemento che caratterizza tutti i regolamenti di amministrazione condivisa adottati dai vari comuni di Italia.

Sebbene possano certamente riscontrarsi alcune leggere divergenze nella nomenclatura o nella definizione⁵⁹³, nella sostanza si registra una convergenza di

⁵⁹² L. MUZI, *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, in *Labsus*, 2020.

⁵⁹³ Ad esempio, nel regolamento di Torino n. 391/2019, ex art. 2, lett. b), la categoria dei cittadini attivi viene sostituita con quella dei “soggetti civici”, ossia “*tutte le persone, singole, associate o comunque riunite in formazioni sociali, anche informali, che si attivano per l'individuazione di beni comuni e organizzano attività di governo, rigenerazione, cura e gestione*”.

base su questo punto e, al fine avere un riferimento regolamentare uniforme, nell'analisi di tali concetti si prenderà in considerazione il nuovo prototipo di regolamento elaborato da Labsus, ripreso da numerosi comuni italiani.

Partendo dall'ambito soggettivo, i regolamenti prevedono come parti del rapporto collaborativo l'amministrazione comunale, da un lato, e la categoria dei cittadini attivi, dall'altro.

Per quanto attiene al ruolo accordato all'amministrazione comunale, esso caratterizza pressoché tutte le forme di micro-rigenerazione, compresa quella dei regolamenti. La dimensione locale rileva essenzialmente per due ordini di ragioni. In primo luogo, ai sensi dell'art. 118 Cost., la sussidiarietà propria di tali esperienze si sviluppa non solo sul piano orizzontale, mediante il coinvolgimento attivo degli abitanti, ma ha anche un aspetto verticale, in virtù del quale le funzioni amministrative devono essere prioritariamente esercitate dall'ente territoriale più prossimo alla comunità. Le due dimensioni chiaramente dialogano tra di loro ed è così che spetta al comune, in prima battuta, il compito di facilitare le iniziative dei singoli nel perseguimento dell'interesse generale, quale soggetto maggiormente in grado di intercettare e valorizzare le suggestioni provenienti dalla propria comunità⁵⁹⁴.

Pertanto, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, il comune – e con esso la città – nella relazione con la collettività di riferimento rappresenta un ordinamento autonomo, con proprie specifiche potestà politiche e amministrative, attribuitegli in quanto espressione delle istanze dei soggetti stanziati sui territori, inscindibilmente legato al principio di democraticità ordinamentale⁵⁹⁵. Proprio per

⁵⁹⁴ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p.124.

⁵⁹⁵ G. VESPERINI, *Poteri locali e Regioni. Le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte della Storia*, 1, 2012, p. 27. Più precisamente, riprendendo l'espressione di F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 273-74, le città si atteggierebbero quali ordinamenti nell'ordinamento, costituendo «i punti di snodo delle infrastrutture nazionali, la sede dove il confronto degli interessi sociali “scarica” i suoi effetti, la realtà in cui il degrado ambientale è più avvertito, i luoghi dove si concentrano maggiormente le risorse finanziarie in termini di investimento e il governo tra interessi privati interessi pubblici si manifesta in modo più visibile, il luogo – ancora – in cui alcuni diritti fondamentali quali la mobilità, l'accesso ai servizi e l'integrazione sociale si misurano concretamente; le città sono anche la dimensione in cui i processi democratici possono rivivere l'originaria esperienza di una cittadinanza attiva e vigile e il campo dove le identità culturali collettive si sedimentano».

tale ragione, del resto, il prototipo di regolamento qualifica la collaborazione con i cittadini come funzione istituzionale dell'ente (art. 6)⁵⁹⁶.

In secondo luogo, le politiche di rigenerazione urbana hanno sempre una finalità di natura sociale, volta a contrastare la marginalizzazione e l'esclusione, ricreando relazioni socio-spaziali, ricucendo un tessuto umano e cittadino⁵⁹⁷. Pertanto, gli interventi non possono prescindere da una dimensione solidaristica⁵⁹⁸, fondata anzitutto sul comune senso di appartenenza e di condivisione di valori, che chiaramente si esplica massimamente a livello comunale e nella scena urbana⁵⁹⁹.

In altri termini, l'allocazione delle funzioni di amministrazione condivisa presso l'ente comunale è necessaria per il perseguimento di quel «valore invisibile», ma fondamentale, dato dalla «produzione di capitale sociale e di beni relazionali» e dal «rafforzamento dei legami di comunità»⁶⁰⁰.

Affinché l'amministrazione comunale possa concretamente assolvere a tali compiti in modo efficace, è necessario che si doti di strutture idonee, come – in base al regolamento-tipo – l'Ufficio per l'amministrazione condivisa. Le principali funzioni svolte da questo tipo di struttura organizzativa sono essenzialmente due. Esso è funzionale a semplificare i procedimenti, evitando la frammentazione tra

⁵⁹⁶ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 111: «Questa affermazione è importante, perché se la collaborazione con i cittadini è riconosciuta quale “funzione istituzionale”, equiparandola alle altre funzioni svolte dall'amministrazione comunale, ne deriva fra le altre conseguenze che la valutazione dell'operato dei dirigenti da parte dei vertici politici e amministrativi dovrà tenere conto anche delle modalità di gestione di tale collaborazione e dei risultati raggiunti utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa. Considerato il radicale cambiamento, anche culturale, che l'applicazione di tale modello richiede a chi opera la pubblica amministrazione e dunque le resistenze che possono derivarne, la previsione di tale valutazione costituisce un buon incentivo ad accettare un cambiamento che, è bene ricordarlo, trova la sua legittimazione nella Costituzione».

⁵⁹⁷ L'espressione è ripresa da R. PIANO, *Building Workshop. Ricuciture urbane e periferie*, Milano, Solferino, 2019.

⁵⁹⁸ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 632.

⁵⁹⁹ P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca di una giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 112. Nello stesso senso, anche U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi dei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011, pp. 203 ss.

⁶⁰⁰ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 42. Infatti, prosegue l'Autore, «prendersi cura dei beni comuni del proprio quartiere insieme con i vicini e gli amici aiuta le persone a sentirsi parte di una comunità, valorizzando le competenze nascoste. Aiuta le persone sole a uscire dall'isolamento, spesso facendone scoprire al resto della comunità competenze e abilità ignorate, così come aiuta gli stranieri ad integrarsi contribuendo alla cura dei beni comuni dei luoghi in cui vivono e lavorano».

diverse unità organizzative e amministrazioni competenti, data l'ampiezza e l'eterogeneità degli interessi pubblici in gioco negli interventi di cura e gestione dei beni comuni urbani⁶⁰¹. Inoltre, similmente a quanto già avviene in via ordinaria con la figura del responsabile del procedimento (*ex artt. 5 ss. della l. n. 241/1990*), l'Ufficio costituisce il punto di riferimento per cittadini attivi, affinché essi possano interfacciarsi con un soggetto certo e individuato⁶⁰². In sostanza, la costituzione dell'Ufficio si pone in coerenza con l'evoluzione amministrativa degli ultimi decenni, quale elemento funzionale a realizzare un'attività amministrativa improntata alla responsabilizzazione, al pluralismo e alla pariteticità rispetto agli amministrati, perseguito da numerosi altri istituti del nostro ordinamento⁶⁰³.

L'altro polo del rapporto collaborativo è rappresentato dai cittadini attivi, una nuova categoria giuridica sorta proprio in seno ai regolamenti di amministrazione condivisa, strettamente connessa al modello pluralista e paritario di cui si è detto e parimenti attuativa del principio di sussidiarietà.

In effetti, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, ult. comma, Cost. è un principio relazionale, che vede necessariamente coinvolti tanto il soggetto pubblico, che favorisce, quanto i privati che si impegnano spontaneamente nel perseguimento

⁶⁰¹ Art. 6, comma 2, del regolamento-tipo: *“Al fine di semplificare la relazione con i cittadini si individua un'unità organizzativa per il presidio del procedimento di realizzazione dell'amministrazione condivisa. Tale unità organizzativa, denominata Ufficio per l'amministrazione condivisa (d'ora innanzi Ufficio): a) attiva e supporta gli altri uffici comunali nella relazione con i cittadini, nell'individuazione di strumenti di sponsorizzazione e di raccolta fondi, nella definizione dei contenuti dei singoli patti di collaborazione, nella promozione e rendicontazione sociale dei risultati dei patti; b) raccoglie le proposte di collaborazione avanzate dai cittadini attivi, ne verifica e valuta il contenuto, individua il dirigente o funzionario responsabile del confronto con il soggetto proponente e della elaborazione condivisa con i cittadini del patto di collaborazione, coordina i diversi uffici in caso di competenze sovrapposte e comunica al soggetto proponente il nome del dirigente o funzionario responsabile del procedimento di amministrazione condivisa; c) monitora le fasi del processo di formazione ed esecuzione condivisa dei patti di collaborazione; d) raccoglie i dati necessari per l'elaborazione degli indicatori di processo e di impatto”*.

⁶⁰² In proposito, nota A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 141: «Il canone della sussidiarietà orizzontale ridisegna anche le tradizionali formule organizzatorie, combinandole e rielaborandole per le finalità specifiche della cura e della rigenerazione dei beni comuni urbani».

⁶⁰³ Il modello è stato infatti proposto da G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 37 ss., anche con riferimento ad istituti quale l'accesso ai documenti amministrativi. Secondo l'Autore tale modello rappresenta il «punto d'arrivo» di un'evoluzione che parte dal modello bipolare tradizionale, per poi passare a un modello «bipolare temperato», in seguito a uno «policentrico condiviso», per giungere appunto a quello «pluralista e paritario».

dell'interesse generale e che riempiono dunque di contenuto il dettato costituzionale, altrimenti destinato a rimanere "lettera morta"⁶⁰⁴.

I cittadini attivi vengono definiti dal prototipo di regolamento, *ex art. 2, comma 1, lett. c)*, come *"tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente da requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento"*.

In proposito, occorre anzitutto notare come i cittadini attivi siano tali per libera scelta, non essendo prescritto alcun obbligo al riguardo. Essi, infatti, spontaneamente decidono di assolvere a doveri inderogabili di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 della Costituzione, ulteriori rispetto a quelli normalmente correlati ai diritti di cittadinanza tradizionalmente intesa, al fine – non di sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni, bensì – di risolvere assieme ad essa alcuni problemi relativi al contesto nel quale vivono⁶⁰⁵. Da tale scelta deriva allora l'esercizio di una libertà e la relativa assunzione di responsabilità – di natura civile, penale e finanche contabile⁶⁰⁶ –, che, in quanto tale, non può essere imposta⁶⁰⁷.

Di particolare interesse è che il fatto che il regolamento ricomprenda espressamente tra i cittadini attivi le formazioni sociali, i bambini e le imprese.

Circa le formazioni sociali, emerge chiaramente la flessibilità e l'informalità che caratterizza l'amministrazione condivisa, dal momento che non è richiesto che il gruppo di cittadini assuma alcuna veste giuridica formale (per esempio, di associazione, fondazione o comitato), tantomeno riconosciuta. Pertanto, in questi

⁶⁰⁴ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 49.

⁶⁰⁵ In ciò si coglie dunque la differenza rispetto alle organizzazioni di volontariato, che traggono benefici essenzialmente di ordine morale, mentre nelle attività di micro-rigenerazione nel modello di amministrazione condivisa il vantaggio è anche di tipo materiale: il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente urbano. Cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 94.

⁶⁰⁶ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., pp. 249-250. Sul punto, si veda anche S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, 1, 2018, pp. 47 ss.

⁶⁰⁷ G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. BIXIO, G. CRIFÒ (a cura di), *Il giurista e il diritto. Studi per Federico Spantigati*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 41. Diversamente, nota l'Autore, l'imposizione di doveri è tipica del modello di amministrazione bipolare tradizionale.

termini si registra un punto di intersezione – ma non di coincidenza – con gli enti del Terzo settore, che parimenti perseguono l’interesse generale, ma sono soggetti a regole ben più stringenti, soprattutto dal punto di vista dei requisiti soggettivi⁶⁰⁸. Anche i bambini vengono espressamente considerati cittadini attivi⁶⁰⁹ e ciò non perché essi siano i cittadini di domani, ma perché a tutti gli effetti rientrano nella qualifica di soggetti che, per loro libera scelta, possono adoperarsi per migliorare – secondo le proprie inclinazioni, capacità e possibilità – l’ambiente in cui vivono⁶¹⁰. Peraltro, il ruolo dei bambini appare determinante negli interventi di micro-rigenerazione, sia perché il loro apporto è latore di proposte inedite, di soluzioni fantasiose e di visuali scevre di pregiudizi; sia perché, attraverso il loro coinvolgimento, la rigenerazione urbana svolge l’ulteriore funzione pedagogica, che nelle politiche tradizionali è invece del tutto marginale. Del resto, il regolamento-tipo sembra prendere atto del valore rappresentato dai minori, disponendo, tra i principi generali, *ex art. 3, comma 1, lett. f)* che “*nei patti di collaborazione si deve tenere conto anche del punto di vista dei bambini, favorendone la partecipazione, sia in ambito scolastico sia extrascolastico, alla cura dei beni comuni*”⁶¹¹.

⁶⁰⁸ S. PELLIZZARI, *New Commons e servizi sociali: il modello dell’amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 249 ss. Per un approfondimento sugli strumenti propri del Codice del Terzo settore, con particolare riferimento agli artt. 55 e ss., si rinvia al par. 2.3 del presente Capitolo. Proprio per l’assenza di una disciplina specifica, soprattutto sugli organi di rappresentanza della formazione sociale informale, G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 109, sostiene che i rapporti tra amministrazione e gruppo debbano massimamente ispirarsi in questo caso sulla fiducia reciproca.

⁶⁰⁹ Per vero, anche prima dell’adozione del regolamento-tipo e ancora prima di quello di Bologna del 2015, la tendenza era quella di annoverare i minori nella categoria dei cittadini attivi, coinvolgendoli in attività di cura e rigenerazione di beni comuni, come si evince dal progetto “*Bambini cittadini attivi*”, realizzato dall’assessorato alle Politiche giovanili del Comune di Trento nel 2011. Sul progetto, si veda F. OZZOLA, *Bambini cittadini attivi*, in *Labsus*, 2011.

⁶¹⁰ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., p. 95.

⁶¹¹ Il regolamento-tipo, inoltre, dedica alla partecipazione dei bambini anche l’art. 14, ai sensi del quale: “*1. Il Comune promuove e organizza percorsi formativi, anche per i propri dipendenti, finalizzati a diffondere una cultura della collaborazione tra cittadini e amministrazione ispirata ai valori e principi generali del presente regolamento. 2. Il Comune promuove nelle scuole di ogni ordine e grado l’educazione alla cittadinanza attiva attraverso la sottoscrizione di patti di collaborazione fra genitori, studenti e istituzione scolastica per la cura della scuola come bene comune*”.

Infine, sono qualificabili come cittadini attivi anche le imprese: il carattere imprenditoriale è considerato recessivo rispetto al perseguimento dell'interesse generale⁶¹², purché chiaramente dall'attività non si ricavano vantaggi economici diretti o indiretti. In proposito, è stato evidenziato⁶¹³ che le imprese non perdono la loro natura di soggetti che ordinariamente perseguono fini di lucro, ma, quando partecipano ad attività di cura e rigenerazione dei beni comuni, agiscono come normali cittadini, secondo modalità solidali e non utilitaristiche. Tuttavia, sebbene la partecipazione all'amministrazione condivisa dei soggetti *profit* sia cresciuta negli ultimi anni, è ancora attuale l'eventualità che essi agiscano per trarne vantaggi in termini di riconoscimento sociale all'interno della comunità e dunque, indirettamente, per ricavarne benefici di natura economica⁶¹⁴.

In sintesi, può dirsi che la categoria dei cittadini attivi si discosta dall'ordinaria concezione giuridica della cittadinanza sotto due profili in particolare.

In primo luogo, i cittadini non sono più visti solo come portatori di esigenze e bisogni, come avviene nel classico modello bipolare, ove la pubblica amministrazione deve soddisfare, in virtù dell'interesse pubblico prescritto dalla legge, ciò che gli amministrati si limitano a richiedere passivamente⁶¹⁵. Diversamente, il loro ruolo è decisamente proattivo, nel senso che vengono percepiti come portatori di risorse preziose, che la pubblica amministrazione non si limita a recepire a fini istruttori – secondo la classica partecipazione procedimentale⁶¹⁶ –, ma vengono direttamente coinvolti nella realizzazione degli interventi e nel perseguimento dell'interesse della comunità, al contempo pubblico e generale.

⁶¹² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 140.

⁶¹³ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 97-98.

⁶¹⁴ Così il *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2021*, p. 10, sui patti di collaborazione sottoscritti in tutta Italia al 30 settembre 2021: «Non da meno sono le imprese profit che con il loro 6% manifestano una sensibilità e un atteggiamento sempre più rivolto alle cause sociali, sebbene una più approfondita analisi qualitativa potrebbe segnare un interesse al ritorno di immagine più che al ritorno di capitale sociale. Una più netta sensibilità è invece espressa dalle imprese sociali presenti che rappresentano il 3% del campione».

⁶¹⁵ G. ARENA, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, cit., p. 29.

⁶¹⁶ Si pensi al caso delle osservazioni che l'interessato dal procedimento può presentare alla p.a. precedente, ex art. 10 della l. n. 241/90, o anche ai soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, che, ex art. 9 della l. n. 241/90, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

In questo modo, da un lato, si attuano i principi di eguaglianza e libertà, di cui agli artt. 2 e 3 Cost., dall'altro si garantiscono anche efficienza e efficacia dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost., poiché l'amministrazione può giovare del valore aggiunto rappresentato dalla profonda conoscenza del territorio, delle relazioni, dal tempo, delle competenze professionali e non, dalle esperienze che i cittadini attivi, gratuitamente, mettono a disposizione della collettività tutta⁶¹⁷.

Il secondo profilo differenziale rispetto alla cittadinanza ordinaria è dato dall'ampiezza della definizione che, come anticipato, giunge a ricomprendere soggetti non residenti, apolidi, stranieri, turisti e finanche soggetti che, secondo le norme del diritto privato, sono privi della capacità d'agire, come i bambini. Ciascuno di questi soggetti è titolare di propri interessi, costituendo massima espressione del pluralismo urbano, ma questi stessi interessi, lungi dal muoversi secondo dinamiche antitetiche, proprio nella cura della città trovano al contempo sintesi e soddisfacimento⁶¹⁸.

La *ratio* di tale ampiezza si rinviene nella stessa attività che la categoria dei cittadini attivi pone in essere, funzionale all'interesse generale: stante il disposto costituzionale di cui all'art. 118, i soggetti che si attivano per l'interesse generale devono essere favoriti comunque, a prescindere dalla titolarità di particolari requisiti, trovando la propria legittimazione nella finalità di perseguire un beneficio per l'intera comunità⁶¹⁹. Si tratta quindi di quella che è stata definita come una

⁶¹⁷ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., pp.126-127. In particolare, l'Autrice sottolinea come «il carattere così schiettamente inclusivo e funzionale allo scopo di cura condivisa dei beni comuni serve a ridurre difetti informativi che, inevitabilmente, il decisore pubblico riscontrerebbe se volesse agire in totale autonomia secondo la logica *top-down* su cui tradizionalmente si conforma l'azione amministrativa. Le conoscenze diffuse sul territorio, maturate nell'esperienza della vita quotidiana, finanche tramandate di generazione in generazione, sono finalmente riconosciute e valorizzate, consci del fatto che ciò determinerà come effetto anche una moltiplicazione del capitale sociale in una data comunità».

⁶¹⁸ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 34.

⁶¹⁹ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 241: «Sembrirebbe, d'altra parte, davvero illogico, stante il carattere oggettivo della fattispecie che concerne la sussidiarietà orizzontale, limitare la portata applicativa in base a un criterio soggettivo: se ciò che rileva è la cura di un interesse generale, questa deve essere favorita quale che sia il soggetto che l'abbia promosso, perfino nell'ipotesi in cui sia un soggetto normalmente dedito ad attività di carattere economico come può essere l'attività di un'impresa». In senso contrario si esprime invece G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016, secondo il quale la categoria dei cittadini attivi sarebbe identificabile con quella di cui all'art. 10, l. n. 241/90, ovverosia i soggetti interessati nel procedimento amministrativo e i contro-interessati, nonché i soggetti portatori di interessi diffusi, se costituiti in associazioni o comitati, di

«cittadinanza praticata», che – contrariamente a quanto avviene di solito – non si qualifica per elementi soggettivi, ma oggettivi: una nuova forma di cittadinanza data dalle relazioni che, pur nella loro diversità, sono pur sempre «finalizzate a un uso dei beni e degli spazi non esclusivo» e alla realizzazione di interessi generali⁶²⁰. In conclusione, può dirsi allora che il cittadino attivo, in buona sostanza, altro non sia che la realizzazione concreta e finalmente applicata di quel «nuovo cittadino», in passato solo teorizzato⁶²¹.

Per quanto attiene l'ambito oggettivo, il regolamento mira a disciplinare le attività di cura e gestione dei beni comuni e, in effetti, è proprio questo l'elemento attorno al quale ruota la nuova relazione tra amministrazione e cittadini⁶²².

Come noto, la categoria dei beni comuni ha cominciato ad affermarsi nel mondo giuridico quale risposta alle critiche, sorte perlopiù in seno alla comunità, dei modelli amministrativi di gestione da parte delle pubbliche amministrazioni dei beni e dei servizi; si tratta di un concetto di non facile definizione⁶²³, che non trova

cui all'art. 9 della medesima legge.

⁶²⁰ F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2, 2016, pp. 313 ss.

⁶²¹ Cfr. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994. Al riguardo, è stato osservato da G. ARENA, *Benvenuti: Il nuovo cittadino*, in *Labsus*, 2007: «L'Autore analizza il passaggio da una forma di libertà passiva, intesa come difesa dei privati nei confronti dell'autorità, ad una dimensione attiva della stessa libertà, evidenziandone le implicazioni riguardanti il concetto di persona, di Stato ed in particolare quello di amministrazione. Questo passaggio si sostanzia nel riconoscere ai cittadini il potere di partecipare all'esercizio di quelle funzioni che tradizionalmente costituiscono un monopolio del potere pubblico, si traduce nel rendere gli stessi parte di un rapporto paritario con il sistema pubblico. Ciò comporta un ampliamento dei diritti soggettivi che integra l'autonomia privata con una nuova "autonomia civile". E non si tratta di un arricchimento confinato in una dimensione puramente individuale: la libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche comporta per il singolo individuo l'impegno ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma a considerare anche la ricaduta della sua azione nell'interesse della collettività. Si dà così concretezza al principio della solidarietà ribadendo nel contempo il valore dell'esistenza individuale. [...] Sempre valorizzando il potere di partecipazione, di sostituzione e di controllo riconosciuto in capo ai cittadini è possibile trovare la chiave per costruire una nuova amministrazione più responsabilizzata, imparziale, giusta nel rispetto dei diritti dei cittadini ed efficiente; in altri termini un'amministrazione che non si limita a superare un mero controllo di legittimità formale, ma che si impegna anche a garantire l'adeguatezza del suo agire». Sul punto, anche: G. PASTORI, *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, in *Jus*, 2-3, 2008, pp. 323 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

⁶²² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 142.

⁶²³ Cfr. A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, Ediesse, 2012, p. 9, secondo cui il termine "beni comuni" indica «spesso, in realtà, un vero e proprio contenitore vuoto che tende ad essere riempito di volta in volta con significati differenti – utilizzato più di recente da una pluralità di movimenti generatisi nella società civile, al fine di criticare l'approccio con cui le istituzioni pubbliche (e private) gestiscono determinati beni e servizi».

attualmente riscontro in leggi generali ed è pertanto stata oggetto di numerose interpretazioni. In questa sede non è possibile dar conto di tutte le ricostruzioni che la dottrina ha offerto sul tema, ma esse possono essere distinte in due orientamenti principali⁶²⁴.

Un primo indirizzo ha una connotazione «più schiettamente ideologica»⁶²⁵, risolvendosi in una critica non solo dell'approccio gestionale delle pubbliche amministrazioni con riferimento ai beni e servizi, ma più in generale delle sembianze assunte dall'odierno interesse pubblico, oramai del tutto funzionalizzato alla tutela di interessi economici e finanziari, a scapito dei diritti fondamentali della personalità⁶²⁶. Pertanto, stando a questa tesi, il bene comune è tutto ciò che, per salvaguardare i diritti fondamentali, si pone quale preferibile alternativa al – nuovo e distorto – bene pubblico.

Con riferimento al tema oggetto del presente lavoro, più opportuna appare invece la seconda impostazione, secondo la quale i beni comuni sono individuati non in virtù di determinati elementi ontologici, ma in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e per lo sviluppo della personalità e, dunque, attraverso i quali si attua il disposto di cui all'art. 2 Cost.

In questi casi, dunque, il bene rimane nel regime proprietario originario, pubblico o privato, ma – attraverso l'azione di cura di cui esso diviene oggetto – si trasforma in bene comune: si tratta di un mutamento di tipo culturale e non formale o giuridico⁶²⁷.

⁶²⁴ Per una breve ricostruzione delle principali correnti dottrinali sul tema, si veda: E. BATTELLI, G. MACDONALD, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2021, pp. 255 ss.

⁶²⁵ F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 39.

⁶²⁶ A. LUCARELLI, *Beni comuni*, voce, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VII agg., Milano, Utet, 2021, pp. 21-22: «I processi di privatizzazione di beni e servizi, sviluppatisi, sempre più, a partire dagli anni Novanta, in particolare dal Trattato di Maastricht in poi, tesi alla salvaguardia di meri economico-finanziari, hanno posto sotto tensione i diritti della persona e delle comunità. Da qui la necessità (giuridica, politica, sociale) di configurare, all'interno dell'ordinamento giuridico, la categoria dei beni comuni secondo processi fondativi, anche in forma di sub-categoria, quale definizione di variabile a categorie già esistenti».

⁶²⁷ G. ARENA, *Il principe, il rospo ed i beni comuni*, in *Labsus*, 2015, spiega questo mutamento accostandolo a ciò che avviene nelle favole: «Ma come fa una comunità ad identificare uno di questi beni pubblici abbandonati come bene comune? Qual è il percorso seguito, quale potere viene esercitato? Il modo migliore per capirlo è far ricorso ad una favola, quella del principe che a causa di un maleficio diventa un rospo, ma poi una principessa lo bacia e lui ridiventa un principe. Immaginiamo una scuola elementare in un paese di montagna alcuni anni fa. Era piena di bambini,

Tale impostazione sui beni comuni può esser fatta risalire agli studi condotti da Stefano Rodotà, anche nell'ambito della Commissione da lui presieduta: la Commissione nominata con decreto del Ministro della Giustizia il 14 giugno 2007 per *“l'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni”*, nota come Commissione Rodotà⁶²⁸.

Nel febbraio 2008 la Commissione ha concluso i lavori, elaborando un'innovativa proposta di riforma⁶²⁹, nell'ambito della quale figurava la categoria dei *commons*, ovverosia dei beni comuni, qualificati, ex art. 1, comma 3, lett. c), come *“cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona”*, che pertanto *“devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future”*⁶³⁰.

di allegria e di vita, un bene pubblico pienamente al servizio della sua comunità. Quella scuola, seguendo lo schema della favola, era veramente un principe. Ma arriva il maleficio sotto forma del calo demografico, in quella comunità nascono meno bambini, tenere aperta quella piccola scuola di montagna costa troppo, viene chiusa e lentamente degrada. La scuola, sempre nello schema della favola, a questo punto è diventata un rospo. Passa qualche anno e la comunità che vive in quel paese decide che è un peccato che la loro ex scuola elementare sia ridotta in quelle condizioni. Si crea un'associazione, si trova qualche finanziamento e tutta la comunità si attiva per rimettere in ordine l'edificio della ex scuola elementare per farci qualcosa di utile per tutti. Nello schema della favola, la principessa bacia il rospo e lo trasforma di nuovo in principe!».

⁶²⁸ La Commissione era così composta: Stefano Rodotà (Presidente), Ugo Mattei (Vicepresidente), Alfonso Amatucci, Felice Casucci, Marco D'Alberti, Daniela di Sabato, Antonio Gambaro, Alberto Lucarelli, Luca Nivarra, Paolo Piccoli, Mauro Renna, Francesco Saverio Marini, Luigi Salvato, Giacomo Vaciago.

⁶²⁹ Per un approfondimento sull'articolato e sui lavori della Commissione, si vedano: M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *I beni pubblici tra regola di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale. Atti del Convegno di Pisa, 20 dicembre 2007*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 15 ss; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010 e, in particolare, i contributi ivi contenuti di: M. D'ALBERTI, *Il nuovo diritto dei beni pubblici tra valori della persona ed esigenze economiche*; A. LUCARELLI, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*; P. PERLINGIERI, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui Beni Pubblici*; E. REVIGLIO, *Le linee guida della riforma contenute nella “Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega della Commissione Rodotà”*; S. RODOTÀ, *Riflessioni sulla prima parte della giornata di studio*.

⁶³⁰ Prosegue l'art. 1, comma 3, lett. c), stabilendo che: *“Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata*

L'impostazione risalente alla Commissione Rodotà sembra essere quella maggiormente coerente con quella accolta per gli interventi di micro-rigenerazione in attuazione dei regolamenti⁶³¹.

In proposito, il prototipo di regolamento di Labsus, all'art. 2, comma 1, lett. a), qualifica come beni comuni *“i beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva, condividendo con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione”*⁶³².

limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riverzione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato”. Il testo della proposta di articolato elaborato dalla Commissione è consultabile su: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1.

⁶³¹ C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit., che al riguardo afferma: «Si privilegia, dunque, una nozione relazionale di bene comune rispetto alle tradizionali classificazioni basate su caratteristiche morfologiche e titolarità formale dei medesimi. In qualche modo i beni comuni sono beni, cioè oggetti, fino a un certo punto. Essi non sono sempre equiparabili alle merci, ma il punto di maggior rilievo è che essi esistono solo in quanto sono parte di una relazione qualitativa (e non acquisitiva/appropriativa) con uno o più soggetti. In altri termini oggetto e soggetto non possono essere separati quando si parla di beni comuni. Non si possiede un bene comune, si è partecipi del bene comune. Non si può pretendere di “avere” una piazza, un giardino pubblico, un parco, si può aspirare ad “essere” parte attiva di un ecosistema urbano». Peraltro, tale qualifica dei beni comuni sembra essere stata accolta anche da alcune pronunce giurisprudenziali, quali, in particolare: la nota sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU., 16 febbraio 2011, n. 3811, sulle valli da pesca, ove, pur ritenendo tali beni appartenenti al demanio pubblico (il demanio marittimo necessario), si afferma che «il solo aspetto della demanialità non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o [...] risultano funzionali ad interessi della stessa collettività»; la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 13 febbraio 2018, n. 5372, sulla qualificazione giuridica dei parcheggi realizzati a scomputo del contributo di costruzione, ove si rinvia alla precedente pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione. Per un commento a tali sentenze, si vedano: C. FELIZIANI, *Sez. Un., 16 febbraio 2011, n. 3811. Il governo dei beni comuni tra categorie antiche e nuove formule*, in *Labsus*, 2011; R. TONANZI, *I parcheggi sono beni comuni?*, in *Labsus*, 2018.

⁶³² F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 68, evidenzia come l'assenza di riferimenti a beni qualificabili come beni comuni costituisca una differenza rispetto alla proposta della Commissione Rodotà, che prevedeva un elenco puntuale –

Nella categoria di beni comuni accolta dai regolamenti ai fini della rigenerazione urbana, dunque, rientrano beni eterogeni, sia materiali che immateriali⁶³³.

Tra i beni materiali si annoverano piazze e giardini pubblici, teatri, edifici dismessi, come ex caserme e ex aeree industriali, beni confiscati alla criminalità organizzata. Tra i beni immateriali si possono annoverare le attività sportive, culturali e turistiche, ma anche quei “meta beni comuni” generati dalla stessa attività di rigenerazione, ovvero sia il rafforzamento dei legami di comunità e l’inclusione sociale⁶³⁴.

Particolare è la configurazione della scuola, afferente a entrambe le categorie: essa rappresenta al contempo un luogo fisico ma anche un bene immateriale, configurabile ogniqualvolta vi siano attività educative e formative⁶³⁵ e che – anche in virtù della rilevanza accordata ai bambini-cittadini attivi – ricopre un ruolo di primario rilievo.

Altrettanto importanti sono i beni (comuni) del patrimonio culturale⁶³⁶. In proposito, il regolamento-tipo stabilisce: “*Gli interventi inerenti beni culturali e*

anche se non esaustivo – dei beni ricompresi nella categoria.

⁶³³ Sul punto: A. GAMBARO, *I beni immateriali nelle riflessioni della Commissione Rodotà*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, cit., pp. 65 ss; M. R. MARELLA, *I beni comuni*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani, 2013, pp. 13 ss., propone una *summa divisio*, identificando quattro categorie di beni riconducibili ai beni comuni, ossia: le risorse materiali come l'acqua e l'ambiente, il patrimonio culturale ed artistico del Paese; le risorse immateriali, quali la conoscenza e le sue applicazioni, le creazioni artistiche, i saperi tradizionali e le culture popolari; lo spazio urbano, inteso quale prodotto della cooperazione sociale, comprensivo dunque anche delle relazioni che e delle identità che su di esso si fondano; le istituzioni erogatrici di servizi pubblici finalizzati alla realizzazione di diritti sociali come l'istruzione e la salute (scuole e strutture ospedaliere). Sul punto, si veda anche ID. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre Corte, 2012.

⁶³⁴ Per un resoconto dei beni più frequentemente oggetto di interventi, si veda il *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2021*, pp. 14 ss.

⁶³⁵ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 199 ss.

⁶³⁶ Sul punto, S. MAROTTA, *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 447-448: «Considerare i beni culturali come «beni comuni» finisce per porre l'accento su caratteristiche quali la necessaria fruibilità collettiva, l'accessibilità condizionata dalla necessità della tutela e della conservazione. I beni culturali vanno, cioè considerati come risorse collettive di cui può essere utile sviluppare forme di valorizzazione alternative alla sola privatizzazione, consistenti anche nella possibilità di una gestione auto-organizzata di tali beni da parte di una collettività individuata ricostituendo il legame tra i beni stessi e le comunità di riferimento che la proprietà pubblica con una gestione «non già negoziale, o volontaria, ma legale e necessaria» ha contribuito a spezzare, come aveva già intuito Massimo Severo Giannini all'inizio degli anni Sessanta. Considerare i beni culturali come beni comuni e individuare modalità di gestione da parte di chi attribuisce a tali beni il maggior valore possibile può essere il modo per ricostituire un legame diretto tra i beni e una possibile comunità di riferimento

paesaggistici sottoposti a tutela ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, sono preventivamente sottoposti alla Soprintendenza competente in relazione alla tipologia dell'intervento, al fine di ottenere le autorizzazioni, i nullaosta o gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente, così da garantire che gli interventi siano compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene. Le procedure relative alle predette autorizzazioni sono a carico del Comune” (art. 9, comma 6).

Pertanto, ferma la necessità delle dovute autorizzazioni da parte della Soprintendenza, la formulazione ampia e flessibile della disposizione, che null'altro prescrive, permette di ritenere definitivamente superati i limiti propri della disciplina codicistica tradizionale⁶³⁷.

Dal punto di vista procedurale, infatti, viene meno sia la dicotomia tra fase ascendente e discendente – ossia tra progettazione e concreta gestione – dell'intervento, che ora è integralmente compreso nel rapporto paritario e collaborativo, facente capo allo stesso modo sia all'amministrazione che ai cittadini, sia l'esclusività dell'iniziativa del soggetto pubblico⁶³⁸.

Ancora più rilevante però appare l'idoneità degli interventi di amministrazione condivisa a fungere da centri di aggregazione di saperi, conoscenze, pratiche e esperienze. Pertanto, l'attuazione della rigenerazione culturale attraverso i regolamenti riesce con successo non solo a tutelare e valorizzare il patrimonio culturale, rendendolo effettivamente fruibile per tutti, ma soprattutto a creare quel *welfare* culturale, indispensabile per il miglioramento della qualità di vita di ogni comunità⁶³⁹.

Va poi evidenziato che, al di là dei concreti beni che si ritengono sussumibili nella categoria dei beni comuni urbani, la maggior parte dei regolamenti differenzia la disciplina prevista a seconda che l'intervento riguardi spazi o edifici pubblici,

attraverso l'uso di una risorsa collettiva che continua ad essere intesa, sotto il profilo giuridico, in una logica non proprietaria, come un bene altrui perché appartenente a tutti».

⁶³⁷ Sul punto, si rimanda a quanto esposto al par. 1 del presente Capitolo.

⁶³⁸ F. DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., p. 60.

⁶³⁹ C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze*, cit., p. 83. In termini, anche: G. PISANI, *Verso un nuovo modello di welfare. La collaborazione che cambia la società: il potere trasformativo dei beni comuni*, in *Labsus*, 2018.

soprattutto dal punto di vista procedimentale⁶⁴⁰; diversamente, un minor numero di disposizioni è dedicato ai beni immateriali e digitali.

Sul punto, è stato sostenuto che la ragione della diversa e maggiore considerazione riservata ai beni materiali va imputata al fatto che questi ultimi risultano funzionali allo sviluppo dei beni non fisici, rappresentando «lo strumento attraverso cui avvengono processi comunicativi che permettono la circolazione di idee e opinioni e, dunque, l'espressione degli interessi collettivi»⁶⁴¹. Pertanto, è attraverso l'attenzione rivolta ai luoghi urbani – siano essi spazi o edifici – che si inverte quell'esercizio di diritti fondamentali e quello sviluppo dei diritti della personalità cui fa riferimento l'articolato elaborato dalla Commissione Rodotà.

La riforma proposta dalla Commissione Rodotà, come noto, non ebbe seguito⁶⁴². Tuttavia, da tale ricostruzione, che rappresenta un punto di snodo decisivo nello studio dei beni comuni, derivano due corollari rilevanti per la presente analisi sui regolamenti per la rigenerazione e la cura dei beni comuni urbani.

In primo luogo, ne emerge che i beni comuni sono fisiologicamente beni relazionali, ossia beni che vivono “*nel*” e “*per*” il rapporto che, contrariamente a ciò che avviene secondo il modello proprietario ordinario, essi instaurano non con i singoli, ma con la collettività intera, non in termini di esclusività, ma secondo una concezione solidale⁶⁴³.

⁶⁴⁰ F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2018, pp. 135 ss. Le principali differenze attengono alla durata degli interventi e alla disciplina normativa applicabile: mentre gli spazi possono essere oggetto anche di azioni di cura occasionali ed essere soggetti a più usi contemporaneamente, gli edifici sono oggetto di interventi duraturi – anche pluriennali – e sono vincolati alla funzionalizzazione di partenza, data dall'amministrazione. Per un approfondimento sul concetto di spazio urbano e sulla disciplina ad esso applicabile, si veda: ID., *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, cit., p. 315 ss.

⁶⁴¹ F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, cit., p. 71. Sulla base di tali considerazioni, prosegue l'Autrice sostenendo «la tesi che, nell'ambito delle procedure di cura, gestione e rigenerazione condivisa, debba essere riconosciuta una autonoma rilevanza al concetto di spazio urbano, così come debba essere posta attenzione alla capacità che questo presenta di favorire o meno lo sviluppo di interventi sui beni materiali digitali ma anche, a talune condizioni, sugli stessi beni pubblici di proprietà comunale», *ibidem*, p. 73.

⁶⁴² Sulle vicende che hanno determinato il mancato seguito della riforma, U. MATTEI, *Ripartire dai beni comuni*, in www.volerelaluna.it, 2018.

⁶⁴³ Infatti, i beni comuni non ammettono l'esclusione dal godimento di alcune categorie di soggetti, appartenendo a “tutti”, i quali quindi, oltre ad esercitare i propri diritti, adempiono anche ai doveri inderogabili di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost. Nota in proposito A. CIERVO, *L'opposto della sovranità. Note sui “beni comuni sovrani” a partire da un saggio di Stefano Rodotà*, in www.volerelaluna.it, 2020: «Se i beni comuni, in sintesi, appartengono a tutti e a nessuno, se tutti possono accedervi e nessuno può vantarsi diritti esclusivi, allora i valori che essi catalizzano non sono soltanto oppositivi rispetto all'individualismo proprietario, ma conducono all'esaltazione dei

Si tratta, in altri termini, di «beni condivisi»⁶⁴⁴, cioè beni che, per dispiegare tutte le loro potenzialità ed essere realmente sussumibili nella categoria dei *commons* devono necessariamente essere gestiti attraverso relazioni collaborative e paritarie tra soggetti privati e pubblici. I beni comuni costituiscono dunque il collante, l'elemento unificatore attorno al quale non solo i soggetti si riuniscono, ma si impegnano mettendo a frutto le proprie capacità, con effetti virtuosi di moltiplicatore sociale, culturale e anche economico⁶⁴⁵.

In secondo luogo, dalla configurazione dei beni comuni come beni funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e allo sviluppo della personalità discende un nuovo concetto di cittadinanza, che sostanzialmente coincide con la categoria summenzionata dei cittadini attivi. Infatti, riprendendo le parole di Rodotà, si può affermare che «quando i diritti di cittadinanza divengono quelli che accompagnano la persona, quale che sia il luogo in cui si trova l'individuazione di questo spazio infinito, di questo nuovo *common*, porta con sé uno stare nel mondo che certamente sfida la cittadinanza oppositiva, nazionale, puramente identitaria»⁶⁴⁶.

Pertanto, la categoria dei beni comuni va di pari passo con quella dei cittadini attivi: un soggetto diviene cittadino attivo quando si attiva, appunto, per prendersi cura e rigenerare un bene comune; viceversa, un qualsiasi bene, sia esso di proprietà pubblica o privata, diviene bene comune quando i cittadini attivi se ne prendono cura e, attraverso tale processo, formano spontaneamente una comunità.

legami sociali in una logica egualitaria e solidaristica, proprio perché – in una sorta di frattale gioco di specchi – i beni comuni producono la loro stessa soggettività a partire dalle rivendicazioni che di essi si fanno dal basso». Sul punto, anche A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 143.

⁶⁴⁴ C. DONOLO, *I beni comuni presi sul serio*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012, p. 14: «I beni comuni sono un insieme di beni necessariamente condivisi. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono condivisi in quanto, sebbene l'esclusione di qualcuno o di qualche gruppo dalla loro agibilità sia spesso possibile ed anche una realtà fin troppo frequente, essi stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati e regolati come beni "in comune", a tutti accessibili almeno in via di principio».

⁶⁴⁵ C. DONOLO, *Sui beni e sulle capacità*, in *Labsus*, 2011, il quale, in relazione al rapporto soggetto-bene comune, afferma: «Qui si può parlare di eventuale capacitazione di soggetti plurali, che possono essere gruppi di cittadini associati o invece uffici o agenzie pubbliche. La capacitazione è un processo di apprendimento in cui si sviluppano *skills*, competenze anche tacite, si modificano preferenze, e in certa misura muta la visione delle cose. Diventa più ampia, più profonda, più condivisa».

⁶⁴⁶ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 465.

Quest'ultima può essere composta sia da soggetti residenti nel luogo ove il bene si trova, sia da soggetti che non solo non sono residenti, ma neppure cittadini in senso stretto. Tutti, però, tramite l'applicazione del modello di amministrazione condivisa, esercitano la medesima libertà e si assumono le medesime responsabilità, tutti parimenti legittimati dal perseguimento dell'interesse generale: ciò che rileva non è l'appartenenza del bene o la titolarità di determinate posizioni giuridiche soggettive, ma «la necessità di soddisfare interessi che non sono né privati né pubblici in quanto hanno ad oggetto beni e spazi urbani considerati comuni»⁶⁴⁷.

Posto che il rapporto tra beni comuni e soggetti si forma indipendentemente da qualsiasi regola giuridica, in virtù della sola forza catalizzatrice dei beni stessi⁶⁴⁸, i regolamenti per la cura e la gestione dei beni comuni urbani intervengono proprio su tale legame, rendendolo duraturo e strutturato, facendolo dunque passare da una dimensione prettamente materiale a una dimensione anche giuridica.

3.2 *I patti di collaborazione: la loro natura giuridica e i relativi rapporti*

I patti di collaborazione, come anticipato, costituiscono la concreta attuazione delle disposizioni generali contenute nei regolamenti, che vengono dunque dettagliate, specificate e adattate all'intervento di amministrazione condivisa che deve essere

⁶⁴⁷ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 130. Diversamente, V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, 1, 2014, pp. 16-17, distinguono la situazione giuridica di cui sarebbero titolari gli abitanti o cittadini in senso stretto rispetto a quella di cui sarebbero titolari soggetti diversi. In particolare, i primi sarebbero titolari di un diritto collettivo, mentre per i secondi il rapporto con i beni comuni si configurerebbe quale uso pubblico: «L'appartenenza collettiva di queste cose non si può però tradurre nell'esclusione dal godimento di coloro che non appartengono al gruppo. Infatti, l'accesso diffuso ai beni comuni costituisce parte essenziale del loro statuto concettuale. Gli "altri" dovrebbero quindi poter godere di tali risorse: in tal caso, essi sarebbero titolari di situazioni giuridiche di carattere individuale, non distanti dall'istituto dell'uso pubblico [...]. Questi diritti degli "altri" ovviamente dovrebbero essere disciplinati in modo che ne sia chiarito il fondamento, il contenuto e i limiti, rischiando altrimenti di essere collocati nell'ambito delle situazioni di mero fatto. In definitiva, il bene comune, in quanto oggetto di diritti non solo della collettività (e dei suoi componenti), ma anche di ogni persona, sarebbe collocato al centro di una complessa rete di rapporti giuridici più o meno intensi e quindi si troverebbe in una condizione del tutto particolare, che dovrebbe, tra l'altro, agevolarne la preservazione». Peraltro, in senso critico, gli Autori notano come «il riconoscimento della natura collettiva di un diritto non rappresenta, in maniera automatica, un beneficio per la comunità. In Italia, anzi, la "tragedy of the commons" consiste in ampia misura nell'indifferenza delle collettività», *ibidem*, p. 29.

⁶⁴⁸ F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, cit., p. 40.

posto in essere. Tra il regolamento e il patto sussiste un rapporto di conformità, continuità e coerenza, senza che però il secondo possa ritenersi meramente esecutivo-attuativo delle disposizioni del secondo.

In altri termini, può dirsi che i patti di collaborazione costituiscano una sorta di *lex specialis* del singolo rapporto collaborativo tra amministrazione e cittadini attivi, avente ad oggetto un determinato bene comune e le relative attività di gestione e cura che il soggetto pubblico e i privati dovranno intraprendere. Infatti, come stabilito dall'art. 5 del prototipo di regolamento Labsus, fermo restando che il contenuto del patto è flessibile, adattabile al caso concreto, e varia dunque a seconda della specifica azione di cura che ha ad oggetto, esso tendenzialmente prevede gli obiettivi della collaborazione, la sua durata, gli impegni che le parti rispettivamente si assumo, gli strumenti per garantire la fruizione collettiva del bene, per valutare e monitorare l'andamento del rapporto e, in definitiva, *“tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni”*⁶⁴⁹.

⁶⁴⁹ Così l'art. 5 del regolamento-tipo Labsus, rubricato *“Patto di collaborazione”*: *“1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni. 2. Il contenuto del patto può variare in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. 3. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare: a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione; b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa; c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento; d) gli strumenti volti a garantire la fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto; e) l'eventuale definizione, per lo specifico patto, di strumenti di governo e coordinamento (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, etc.) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee o altri processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali); f) le modalità di monitoraggio e valutazione del processo di attuazione del patto e dei suoi risultati; g) le misure di pubblicità del patto e le modalità di documentazione delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della rendicontazione delle risorse utilizzate e della misurazione dei risultati prodotti dal patto; h) l'eventuale affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini attivi, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e le sanzioni per l'inosservanza delle clausole del patto da parte di entrambi i contraenti; i) le cause e le modalità di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto e gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione; l) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle eventuali coperture assicurative, le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività, nonché l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 19 del presente regolamento; j) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.”*

Definita in generale la figura dei patti di collaborazione, occorre notare che la principale questione problematica che si pone con riguardo a tali figure attiene alla qualificazione della loro natura giuridica. Sul punto, ci si chiede se essi siano da considerarsi quali atti aventi natura negoziale-privatistica, oppure se si tratti di atti consensuali ma comunque pubblicistici, assimilabili agli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990, o se – ancora – essi non possano essere ricondotti né all'una né all'altra categoria, dovendosi piuttosto fare riferimento a un *tertium genus*.

È evidente che l'adesione all'una o all'altra tesi sul corretto inquadramento dei patti di collaborazione non sia priva di risvolti pratici piuttosto significativi, derivandone implicazioni in punto di disciplina applicabile e di tutele giurisdizionali esperibili. Per quanto attiene alla disciplina applicabile, posto che i regolamenti comunali assicurano nel procedimento per la scelta della proposta di collaborazione il rispetto di una serie di principi, tra i quali quelli di trasparenza e pubblicità, il patto di collaborazione non appare assimilabile a un contratto di appalto, con conseguente applicazione delle rigide procedure di cui al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016)⁶⁵⁰. Dunque, il problema della natura giuridica si pone non tanto per la disciplina dell'evidenza pubblica, quanto con riferimento ad altri profili.

In particolare, rileva la questione attinente alla possibilità che l'amministrazione, in relazione ai patti, eserciti i poteri di autotutela decisoria o si applichi piuttosto la disciplina privatistica del recesso; se sia sottoposta all'obbligo di motivazione o meno; se l'invalidità dell'atto segua le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* della legge n. 241/1990 o se invece si applichino gli artt. 1418 e ss. del Codice civile.

Circa la tutela, è evidente che se si ritiene che il patto integri un atto in tutto e per tutto privatistico, ove non vi è alcun esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione – nemmeno mediamente –, allora necessariamente la giurisdizione spetterà al giudice ordinario, senza possibilità di configurare una giurisdizione amministrativa neppure esclusiva, stanti i confini tracciati dalle note pronunce della Corte costituzionale, sent. n. 204/20014 e sent. n. 191/2006⁶⁵¹;

⁶⁵⁰ A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, cit., p. 21. Sul rapporto tra patti di collaborazione e contratti pubblici, si veda il successivo par. 3.2.1 del presente Capitolo.

⁶⁵¹ Come noto, nelle due pronunce richiamate, la Corte costituzionale ha chiarito che il Legislatore, nel prevedere materie rimesse alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo rispetta il principio di ragionevolezza e il disposto di cui agli artt. 103 e 113 Cost. solo se l'attribuzione

viceversa, se si tratta di un atto di natura amministrativa, ove vi è spendita di potere pubblico, la giurisdizione sarà del giudice amministrativo in sede di generale giurisdizione di legittimità o, qualora il patto fosse ricondotto alla categoria degli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990, eventualmente esclusiva (*ex art.* 133, comma 1, lett. a), n. 2, del d.lgs. n. 104/2010), ma ferme restando le azioni a tutela degli interessi legittimi qualora nella fattispecie concreta non dovesse riconoscersi la sussistenza di un diritto soggettivo in capo al privato.

Secondo una prima tesi, i patti dovrebbero essere considerati in tutto e per tutto atti di diritto privato⁶⁵², costituendo attuazione dell'art. 1, comma 1-*bis* della l. n. 241/1990. Le ragioni giustificative di questa tesi sono da rinvenirsi nel fatto che il citato art. 1, comma 1-*bis*, costituisce il fondamento giuridico di una capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni piena, che ben può riguardare contratti tipici e nominati come anche contratti atipici, *ex art.* 1322 c.c.; infatti, poiché è ormai pacifico che le pubbliche amministrazioni possano perseguire l'interesse pubblico anche attraverso strumenti prettamente privatistici, non vi sarebbe motivo in questo caso – stante il rapporto paritario con i cittadini – di ricorrere a istituti espressivi del potere pubblico, autoritativo e unilaterale⁶⁵³. Inoltre, a favore dell'indirizzo surriferito militerebbe anche un argomento di carattere testuale: gran parte dei regolamenti comunali, a partire da quello di Bologna del 2014 (art. 1, comma 3) prevedono che “*la collaborazione tra cittadini*

riguarda materie ove la pubblica amministrazione esercita potere, sia pure mediamente, attraverso la forma del comportamento – quantomeno – amministrativo; viceversa, l'attribuzione non sarebbe giustificabile ove il giudice amministrativo dovesse conoscere dei comportamenti meri della pubblica amministrazione, ovverosia tutte le volte in cui la materia verrebbe a lui devoluta «sul mero fatto che parte in causa sia la pubblica amministrazione» (Corte cost., sent. n. 204/2004). Il testo della sent. 6 luglio 2004, n. 204, è disponibile su: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=204>. Il testo della sent. 11 maggio 2006, n. 191, è consultabile su: https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2006:191.

⁶⁵² Tra i sostenitori della tesi contrattuale: G. ARENA, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, p. 236; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 53; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 641 ss.; M. F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amministrativo*, 12, 2019, p. 2201, il quale in particolare ritiene che i patti di collaborazione, pur non inquadrabili come donazioni, si fondino comunque sull'*animus donandi*, dal momento che «gli stessi non hanno i caratteri di sinallagmaticità o della corrispettività, nonostante alla base vi sia una attribuzione di compiti».

⁶⁵³ Sul punto, si veda M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 22-25.

*e amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa*⁶⁵⁴.

Una diversa impostazione, invece, ritiene che i patti possano essere accostati alla categoria degli accordi sostitutivi del provvedimento, di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990⁶⁵⁵.

In particolare, tale tesi sostiene che, per quanto formalmente i patti siano definiti atti aventi natura non autoritativa, nella sostanza essi non possano essere qualificati come tali. A quest'ultima ricostruzione osterebbero una serie di argomentazioni.

In primo luogo, si contestano le ragioni addotte dalla tesi privatistica, dal momento che non appare dirimente la qualificazione operata dai regolamenti. Infatti, da un lato, essi non hanno natura vincolante per l'interprete e, dall'altro lato, la definizione che essi forniscono non riesce a cogliere la reale portata innovativa dei patti: il vero *quid pluris* degli strumenti non è tanto – o solo – il rapporto paritetico che si instaura tra p.a e cittadini attivi, quanto l'alleanza e la collaborazione che essi intraprendono, condividendo scelte e responsabilità, per curare e gestire il bene oggetto del patto stesso⁶⁵⁶.

In secondo luogo, al di là dell'aspetto testuale, si obietta che il ritenere i patti quali contratti di diritto privato mal si concilierebbe con l'interesse generale che costituisce il *proprium* di tali strumenti, che altrimenti, non attuando l'art. 118, comma 4 Cost., si troverebbero privi di legittimazione giuridica e, anzi, potrebbero essere piegati a interessi individuali, in aperto contrasto con la disciplina interna e

⁶⁵⁴ Per una rassegna dei diversi regolamenti che, riprendendo quello bolognese, prevedono un'analogia disposizione, si può consultare la pagina: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Diversamente, la definizione è scomparsa nel prototipo di regolamento Labsus, ove il patto di collaborazione è definito quale "l'atto attraverso il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa di beni comuni urbani" (art. 2, comma 1, lett. f)).

⁶⁵⁵ In questo senso, si veda: A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, cit., pp. 21-22; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., pp. 299 ss.; ID., *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., pp. 221 ss.; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, cit., pp. 9 ss.; A. NERVI, *La gestione dei beni comuni urbani. Modelli normativi*, in R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, cit., pp. 46-47.

⁶⁵⁶ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., pp. 297-298.

comunitaria in materia di contratti pubblici. Inoltre, si osserva che mentre l'autonomia e la libertà negoziali si esplicano con riguardo non solo al tipo di contratto da porre in essere, ma anche al suo contenuto, nel caso dei patti di collaborazione, invece, questo non è nella disponibilità delle parti.

Infine, viene evidenziato che dall'adesione alla tesi contrattuale deriverebbe l'impossibilità per la pubblica amministrazione di agire in autotutela, qualora vi fossero interessi pubblici di portata generale tali da richiedere la rimozione o la modifica del patto, il che è evidentemente contrario alla *ratio* stessa dell'amministrazione condivisa⁶⁵⁷.

Pertanto, parte della dottrina giunge a concludere che, poiché la pubblica amministrazione rimane comunque titolare di poteri pubblici discrezionali – quali quelli di autotutela decisoria –, che si fondano sulla necessaria ponderazione dell'interesse generale perseguito dagli stessi patti, questi ultimi devono essere qualificati come accordi sostitutivi del procedimento. Del resto, tale opzione ermeneutica sembra essere avvalorata dalla considerazione che il patto viene pur sempre concluso all'esito di un ordinario procedimento amministrativo, sebbene più informale dal modello previsto dalla legge generale n. 241/1990⁶⁵⁸.

Poiché secondo dottrina e giurisprudenza prevalenti gli accordi tra p.a. e privati di cui all'art. 11 hanno, per tesi prevalente, natura essenzialmente pubblicistica⁶⁵⁹, da tale impostazione discende che: la giurisdizione sui patti spetta al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, *ex art.* 133, comma 1, lett. a), n. 2; la p.a. è soggetta all'obbligo di motivazione ma può esercitare i poteri di

⁶⁵⁷ La circostanza che la p.a. possa incidere in via di autotutela sul patto sembra esser confermata dall'art. 9, comma 2, del prototipo di regolamento Labsus, ove si prevede che, qualora i cittadini attivi realizzino attività o interventi tali da impedire la fruizione collettiva del bene comune oggetto del patto, il Comune può annullarlo unilateralmente.

⁶⁵⁸ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 299.

⁶⁵⁹ *Ex multis*, si vedano: G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, voce, in *Enciclopedia Treccani*, IX, 1988, p. 4 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 64 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 508 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 87 ss.; G. GRECO, *Accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Commento alla l. 7 agosto 1990, n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 421 ss.; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 394 ss.

revoca⁶⁶⁰; il patto sarà comunque soggetto a controlli analoghi a quelli previsti per i provvedimenti (art. 11, comma 3, l. n. 241/1990).

Tuttavia, gli autori che sostengono l'inquadramento dei patti nell'istituto di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990 precisano che tale disposizione costituisce solo il riferimento normativo di principio: il patto sarebbe sì un accordo sostitutivo del provvedimento, ma atipico, in quanto esso sarebbe l'unico esito possibile del procedimento, che non potrebbe al contrario concludersi con un atto diverso⁶⁶¹. Infatti, nei casi di amministrazione condivisa, l'esigenza dell'apporto dei privati non nasce nel procedimento e vi si innesta nella parte finale, ma sorge prima che il procedimento cominci, rappresentandone un elemento essenziale e connaturato⁶⁶². Parzialmente differenti poi sono le posizioni di altri Autori che, pur richiamando la figura degli accordi di cui all'art. 11 l. n. 241/1990, non ritengono che essa costituisca necessariamente la categoria giuridica entro la quale collocare i patti di collaborazione.

In particolare, secondo una ricostruzione⁶⁶³, il carattere estremamente flessibile dei patti è in grado di determinarne un panorama così variegato da non potersi definire a priori la natura giuridica come accordi *ex art. 11* o come contratti, dovendosi al

⁶⁶⁰ L'art. 11, comma 4, della l. n. 241/1990 prevede per vero che la pubblica amministrazione possa recedere dall'accordo per sopravvenuti motivi di interesse pubblico. Sul punto, l'opinione largamente prevalente in dottrina e giurisprudenza ritiene che, nonostante il *nomen iuris*, il recesso previsto dalla disposizione debba essere qualificato come un'ipotesi speciale di revoca pubblicistica, riconducibile al *genus* di cui all'art. 21-*quinquies*, dalla quale si differenzerebbe in quanto condizionata alla sussistenza dei soli "*sopravvenuti motivi di pubblico interesse*"; pertanto, l'accordo, a differenza degli altri provvedimenti amministrativi, non sarebbe revocabile per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione né per nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Sul punto, si vedano, *ex multis*, G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit., pp. 240 ss.; R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 398 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Dike Giuridica, 2019, pp. 1009 ss.

⁶⁶¹ Sull'ammissibilità degli accordi sostitutivi del provvedimento atipici a seguito della modifica intervenuta con l. n. 15/2005, si veda la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 13 luglio 2010, n. 4545.

⁶⁶² F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 222, e ID., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., pp. 299-300, secondo cui l'art. 11 della l. n. 241/1990 va inteso quale «principio-valvola». Nello stesso senso, anche A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, cit., p. 21, secondo cui si tratterebbe di un «accordo necessario».

⁶⁶³ 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*, cit., parla in proposito di «assetto a geometria variabile».

contrario indagare di volta in volta in quale delle due categorie debba essere correttamente inquadrato il patto posto in essere nel caso concreto. Ancora, è stato sostenuto che gli accordi e i patti potrebbero talvolta coincidere – per i patti più strutturati e «forti» – mentre altre volte essi rimarrebbero distinti, convivendo, dal momento che la base giustificativa dei patti sarebbe costituita già di per sé dai regolamenti e gli accordi, al più, si porrebbero quale «cornice» giuridica ulteriore e «più esterna»⁶⁶⁴.

Infine, un'ulteriore impostazione sostiene che la qualificazione dei patti quali atti amministrativi non aventi natura autoritativa, riportata nella maggior parte dei regolamenti, non consentirebbe di considerarli come strumenti di diritto privato *tout court*, ma non avrebbe neppure valenza meramente formale. Al contrario, tale inquadramento varrebbe a collocare i patti di collaborazione all'interno di un *genus* autonomo, distinto quindi sia dai contratti che dagli accordi sostitutivi di provvedimento⁶⁶⁵.

In particolare, tale indirizzo condivide con i fautori della tesi che richiama gli accordi tutte le argomentazioni che allontanano il patto di collaborazione dal contratto, ma vi si discosta in punto di qualificazione dell'art. 11 della l. n. 241/1990 come norma generale di riferimento. Infatti, si sostiene che gli accordi, pur certamente presentando delle differenze con i provvedimenti amministrativi tradizionali, si caratterizzano comunque per l'esercizio da parte dell'amministrazione di poteri pubblici unilaterali, che invece non sussisterebbero nel caso dei patti, data la loro natura intrinsecamente paritaria. Pertanto, stando a tale tesi, i patti dovrebbero essere ricostruiti come figure ibride, che si pongono a

⁶⁶⁴ G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, cit.; ID., *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., pp. 35 ss.

⁶⁶⁵ In questo senso, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 156 ss.; ID., *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, cit., pp. 19 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica della sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 131 ss.; C. IAIONE, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit., p. 52; G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, cit., pp. 348 ss.

metà strada «fra il diritto amministrativo e il diritto privato, in un ambito di specialità fondato direttamente sul principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art.* 118, comma 4, Cost.»⁶⁶⁶.

La maggiore questione che si pone aderendo alla tesi del *tertium genus* è evidentemente quella relativa alla disciplina applicabile.

Sul punto, si osserva che il patto, oltre a dover essere conforme all'art. 118, comma 4, Cost., che ne costituisce il fondamento giuridico, soggiace sicuramente ai principi sanciti dall'art. 1 della l. n. 241/1990, ovvero: economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, i principi dell'ordinamento comunitario e, a seguito della legge di riforma n. 120/2020, anche i principi di collaborazione e buona fede. Infatti, tali principi, in quanto generali, informano tutta l'attività amministrativa, a prescindere che questa si espliciti in concreto attraverso provvedimenti autoritativi o atti consensuali⁶⁶⁷. Per gli altri aspetti disciplinari, compresa la possibilità per la p.a. di revocare il patto in autotutela, occorrerebbe invece guardare a quanto disposto di volta in volta dal regolamento comunale, che – come anticipato – costituisce il presupposto necessario di ogni patto di collaborazione e, pertanto, ne sancisce anche regole di funzionamento e limiti⁶⁶⁸.

Tuttavia, dubbi sorgono sulla tutela giurisdizionale. Infatti, è evidente che essa dipende dalle situazioni giuridiche soggettive che si riconoscono in capo alle parti

⁶⁶⁶ A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, cit., p. 26.

⁶⁶⁷ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 33 ss. e pp. 238-241.

⁶⁶⁸ A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, cit., pp. 31-33, richiama in particolare tre tipologie di previsioni: alcuni regolamenti non contemplano la possibilità di recesso unilaterale da parte della pubblica amministrazione, limitandosi a prevedere che i patti stabiliscano le cause di sospensione, conclusione anticipata del rapporto o esclusione di singoli cittadini attivi per inadempienza; altri regolamenti rinviano alla disciplina contrattuale *ex art.* 1373 c.c.; infine, alcuni patti dispongono che “*la Città potrà in ogni momento recedere unilateralmente dal patto per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, ivi compreso qualsivoglia documento possa derivare all'immagine della Città*”. Tale ultima disposizione, evidenzia l'Autrice, è la più problematica poiché consente all'amministrazione di interrompere unilateralmente il rapporto senza prevedere un indennizzo a favore dei cittadini. In proposito, si osserva però che, pur potendo la disposizione pattizia essere eterointegrata dalla legge sul punto, di fatto l'indennizzo risulterebbe di difficile applicazione, dato il carattere non oneroso dei patti. Pertanto, si conclude che questo tipo di previsione dovrebbe essere interpretata nel senso di riferirsi, più che a sopravvenuti motivi di interesse pubblico, ai casi di grave inadempimento da parte dei cittadini, che potrebbero essere meglio disciplinati attraverso un rinvio alle norme civilistiche.

del patto e che queste, a loro volta, mutano a seconda delle diverse ricostruzioni in merito alla natura giuridica attribuita ai patti.

In effetti, è proprio sulle forme di tutela esperibili e sul giudice dotato di giurisdizione che la tesi del *tertium genus* registra le maggiori incertezze, dal momento che non è chiaro se si applichi, avverso l'inerzia della p.a. che si sia determinata a stipulare il patto, la tutela in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto con la relativa sentenza costitutiva (art. 2932 c.c.), oppure l'azione avverso il silenzio-inadempimento di cui all'art. 31 c.p.a., né del pari è chiaro quale sia il giudice dotato di giurisdizione in caso di mancato adempimento dei vincoli pattizi. Qualora invece siano i terzi ad essere lesi dal patto, non accogliendosi la tesi dell'accordo *ex art. 11 della l. n. 241*, a rigore il giudice dotato di giurisdizione dovrebbe essere il g.o., con il rischio però di una frammentazione delle tutele, rimanendo invariata la giurisdizione del g.a. per quanto riguarda la delibera comunale di approvazione del patto⁶⁶⁹.

Qualora si concluda invece a favore della natura contrattuale del patto, la giurisdizione sarà del g.o. e le tutele saranno quelle proprie dei diritti soggettivi, in particolare *ex art. 2932 c.c.* per la conclusione del vincolo e secondo le regole che sovrintendono alla responsabilità da inadempimento di un'obbligazione di cui all'art. 1218 c.c.

Infine, aderendo alla tesi dell'accordo sostitutivo di provvedimento, il giudice dotato di giurisdizione sarà quello amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva. In punto di tutele, sarà quindi esperibile l'azione avverso il silenzio-inadempimento *ex art. 31 del c.p.a.* in caso di mancata stipula, ma solo dopo che in capo alla p.a. sia sorto l'obbligo di provvedere, e dunque solo a seguito che questa si sia determinata a favore dell'amministrazione condivisa. Per quanto attiene invece al caso in cui la p.a. sia inadempiente, occorrerà di volta in volta verificare se l'obbligo assunto implichi o meno l'esercizio di potere, al fine di determinare se la relativa

⁶⁶⁹ A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, cit., pp. 33-36. L'Autrice, come soluzione al problema della frammentazione delle tutele tra più giurisdizioni, propone l'estensione della giurisdizione del g.a. anche per quanto attiene al danno subito dai terzi, non già mediante applicazione analogica dell'art. 133 c.p.a., quale norma eccezionale e derogatoria rispetto all'ordinario criterio di riparto delle giurisdizioni, ma valorizzando il vincolo di presupposizione tra regolamento e patto di collaborazione, sicché il giudice amministrativo, conoscendo del primo, ben potrebbe conoscere anche del secondo, che ne rappresenta l'atto esecutivo.

tutela abbia natura privatistica o pubblicistica, ferma la cognizione del giudice amministrativo⁶⁷⁰. Ugualmente, nel caso siano i cittadini attivi ad essere inadempienti, la giurisdizione rimarrebbe radicata in capo al g.a., dato l'orientamento giurisprudenziale ormai largamente prevalente, che ritiene ammissibile la cosiddetta giurisdizione amministrativa esclusiva a parti invertite⁶⁷¹, ovvero quella in cui ad agire in giudizio non è il privato avverso la pubblica amministrazione – come accade normalmente – ma il contrario. Circa la tutela dei terzi estranei al patto, la giurisdizione spetterà al giudice amministrativo o ordinario, a seconda della posizione giuridica soggettiva lesa, sempreché si dimostri l'illegittimità dell'atto e la pretesa al bene della vita, qualora vi sia lesione di un interesse legittimo.

Da ultimo, giova segnalare una recente tesi⁶⁷² in base alla quale deve riconoscersi che, a prescindere dalla natura riconosciuta al patto, quest'ultimo è comunque certamente in grado di far sorgere un rapporto giuridicamente rilevante e, tramite questo, un obbligo di protezione della sfera giuridica altrui⁶⁷³ in capo a ciascuna

⁶⁷⁰ In proposito, occorre segnalare la diversa ricostruzione proposta da R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 97 ss., secondo cui, anche qualificando il patto come accordo sostitutivo di provvedimento ex art. 11 della l. n. 241, l'inadempimento sarebbe comunque soggetto all'art. 1218 c.c., stante il rinvio alla disciplina codicistica in quanto compatibile e ove non diversamente disposto: la differenza, rispetto al caso in cui si qualifichi il patto come contratto, è che l'applicazione del Codice civile non sarebbe diretta e che la giurisdizione, stante l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a., spetterebbe al giudice amministrativo anziché ordinario. Del pari, l'Autore ritiene possano applicarsi le disposizioni civilistiche a tutela del creditore anche nel caso di lesioni a terzi estranei al patto, il quale, aderendo tanto alla tesi privatistico-contrattuale quanto a quella pubblicistica dell'accordo ex art. 11, potrebbe ritenersi sempre alla stregua di un contratto a favore di terzi ex art. 1411 c.c.

⁶⁷¹ Sul punto, si vedano: Corte cost., sent. 15 luglio 2016, n. 179; Cons. St., Ad. Plen., sent. 20 luglio 2012, n. 28; Cons. St., Sez. II, sent. 31 dicembre 2020, n. 8546.

⁶⁷² A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., p. 58.

⁶⁷³ La teoria degli obblighi di protezione rientra nel fenomeno della cosiddetta contrattualizzazione della responsabilità extracontrattuale, volta appunto ad includere nell'alveo della disciplina ex art. 1218, più favorevole per il creditore soprattutto in punto di onere della prova e di prescrizione, anche fattispecie che, a rigore, non vi rientrerebbero. Esso può declinarsi essenzialmente in tre modalità. In primo luogo, come obbligo di protezione in assenza di obbligo principale da prestazione, che trova fonte nel contatto sociale qualificato, che a sua volta ha fondamento, secondo una ricostruzione, nell'art. 1173, n. 3, c.c. in combinato disposto con l'art. 2 Cost. sui doveri di solidarietà sociale, e, secondo un'altra tesi, nell'art. 1337 c.c. sull'obbligo di buona fede e correttezza interpretato come norma generale di principio. In secondo luogo, qualora sia stato stipulato un contratto, può affiancarsi ad un obbligo principale di prestazione e troverebbe fondamento nell'art. 1375 c.c. sull'obbligo di esecuzione secondo buona fede. Infine, può declinarsi quale protezione che si affianca ad un obbligo di prestazione, derivante però da un contratto stipulato

delle parti del rapporto collaborativo – sia essa un soggetto pubblico o privato –, tanto l’una verso l’altra quanto nei confronti dei terzi estranei al patto, che possono legittimamente attendersi l’esecuzione dell’attività di gestione e cura del bene comune, anche a loro vantaggio. Aderendo a questa impostazione, dunque, il giudice dotato di giurisdizione, a rigore, dovrebbe essere sempre il g.o. e parimenti dovrebbe in ogni caso applicarsi il regime di responsabilità da inadempimento di un’obbligazione, quale è, appunto, quella di protezione.

3.2.1 *Gli istituti affini. In particolare, il baratto amministrativo*

Posto che la dottrina appare ancora divisa in merito alla natura giuridica da riconoscere ai patti di collaborazione, si registra invece una certa convergenza di opinioni sulla necessità di tenere distinti tali atti – a prescindere dalla natura ad essi attribuita – da altri istituti affini, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti previsti dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

In effetti, poiché il patto di collaborazione ha spesso ad oggetto dei beni di proprietà pubblica che i cittadini attivi gestiscono e curano, potrebbero sorgere delle incongruenze rispetto alla disciplina sulla contrattualistica pubblica, soprattutto per quanto attiene al rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, imposto anche dal diritto eurocomunitario. In proposito, occorre infatti notare che, sebbene tutti i regolamenti comunali di amministrazione condivisa prevedano che le amministrazioni, nella selezione delle proposte di patto presentate dai cittadini attivi, rispettino i principi di trasparenza e pubblicità, nonché i principi

con un terzo, la cui sfera giuridica sia strettamente legata a quella del titolare del diritto alla protezione, come per esempio nel caso di un padre rispetto al contratto stipulato tra gestante e struttura ospedaliera o medico, in caso di danni al nascituro. Sul punto, *ex multis*: E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano, Giuffrè, 1953; C. M. BIANCA, *Diritto civile. L’obbligazione*, Milano, Giuffrè, 1994; C. M. BIANCA, *Diritto civile. Il contratto*, Milano, Giuffrè, 1994; C. CASTRONOVO, *L’obbligazione senza prestazione ai confini tra contratto e torto*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, I, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 147 ss.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2006; L. LAMBO, *Obblighi di protezione*, Padova, Cedam, 2007; L. LAMBO, *Responsabilità civile e obblighi di protezione*, in *Danno e responsabilità*, 2, 2008, pp. 129 ss. In giurisprudenza: Cass. civ., SS. UU., sent. 27 giugno 2002, n. 9346; Cass. civ., Sez. III, sent. 19 gennaio 2007, n. 1197; Cass. civ., Sez. II, ord. 29 dicembre 2020, n. 29711.

costituzionali – tra cui buon andamento e imparzialità –⁶⁷⁴, tali disposizioni non possono certo essere equiparate alle stringenti procedure stabilite dal d.lgs. n. 50/2016 in relazione a concessioni e appalti pubblici.

In linea generale, può dirsi che il rischio di una sovrapposizione tra patti di collaborazione e appalti pubblici, nella specie di servizi, o concessioni è fugato dal carattere necessariamente non oneroso dei patti⁶⁷⁵: principio cardine dell'amministrazione condivisa è che l'attività svolta dai cittadini sia assolutamente gratuita, senza possibilità che vi sia alcun corrispettivo o ritorno patrimoniale di qualsiasi natura, neppure sotto forma di utili percepiti dall'utenza finale mediante lo sfruttamento economico del bene⁶⁷⁶. Del resto, l'esigenza di garantire il rispetto della concorrenza e dell'imparzialità appare efficacemente soddisfatta dalla sicura invalidità che colpirebbe il patto, qualora fosse illegittimamente piegato a scopi di lucro e si dovesse accertare che in realtà si tratta di un contratto di appalto affidato senza gara⁶⁷⁷.

Più complessa è invece la distinzione tra patti di collaborazione e altre due figure ugualmente disciplinate dal d.lgs. n. 50/2016, ovverosia i partenariati sociali, e, in particolar modo, il baratto amministrativo di cui all'art. 190⁶⁷⁸.

⁶⁷⁴ Si vedano, a titolo esemplificativo, gli artt. 1 e 3, comma 1, lett. b), del prototipo di regolamento Labsus.

⁶⁷⁵ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 128 ss., che richiama in proposito alcune disposizioni del prototipo di regolamento Labsus, quali: l'art.10, comma 4, secondo cui “*nell'ambito dei patti di collaborazione, l'Amministrazione non può in alcun modo destinare contributi in denaro a favore dei cittadini attivi*”; l'art. 4, comma 4, in base al quale “*le attività di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni svolte dai cittadini attivi non comportano in alcun modo la costituzione di un rapporto di lavoro con il Comune, né danno vita ad un rapporto di committenza da parte del Comune ai soggetti realizzatori*”.

⁶⁷⁶ E. MICHELAZZO, *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, in R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, cit., pp. 78-79. Sul punto, si vedano da ultimo le pronunce: Cons. St., Sez. IV, sent. 22 marzo 2021, n. 2426; Cons. St., Sez. V, sent. 6 agosto 2021, n. 5785.

⁶⁷⁷ Anche su questo punto, però, la forma di invalidità e la relativa tutela sembra mutare a seconda dell'adesione all'una o all'altra tesi sulla natura giuridica del patto: se esso si considera come contratto, questo sarà nullo per violazione di norme imperative ex art. 1418, comma 1, c.c. e l'accertamento della nullità dovrà essere effettuato dal g.o.; diversamente, considerando il patto quale atto amministrativo, sebbene di natura consensuale, il rimedio dovrebbe essere il suo annullamento da parte del g.a. ex art. 29 c.p.a. Sul punto, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., pp. 160-161.

⁶⁷⁸ Sulla disciplina dei partenariati sociali di cui agli artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50/2016 si rimanda alla trattazione contenuta nel par. 2.2 del presente Capitolo.

L'indagine sul rapporto tra le forme di partenariato sociale e i patti di collaborazione rileva in quanto è evidente che, se questi istituti dovessero risultare coincidenti, le amministrazioni dovrebbero applicare le disposizioni del Codice dei contratti pubblici, quali norme di rango legislativo prevalenti sulle fonti regolamentari, di talché non vi sarebbe più alcuno spazio residuo a favore degli strumenti di amministrazione condivisa⁶⁷⁹.

La prima forma di partenariato sociale, ovverosia gli “*Interventi di sussidiarietà orizzontale*” (art. 189) non desta, per vero, particolari problemi in quanto la disposizione presenta evidenti differenze con i patti di collaborazione in punto di ambito applicativo sia soggettivo che oggettivo. Infatti, l'art. 189, comma 1, si rivolge non a tutti i cittadini indifferentemente, ma solo a soggetti proprietari di almeno il 66% della lottizzazione, che infatti sono titolari di un diritto di prelazione alla gestione dell'area. Tale profilo colloca la fattispecie di cui all'art. 189, comma 1, in una logica ben lontana da quella propria dei patti di collaborazione e dei cittadini attivi che li sottoscrivono, i quali – come anticipato – sono tali a prescindere da qualunque requisito soggettivo di legittimazione, al punto da ricomprendervi anche i bambini⁶⁸⁰.

Parimenti, non pare possa essere confusa con i patti di collaborazione anche la seconda ipotesi di cui all'art. 189, comma 2, pur non riferendosi a residenti qualificati ma a “*gruppi di cittadini organizzati*”, cionondimeno prevede che questi realizzino “*opere pubbliche di interesse locale*” senza oneri a carico dell'amministrazione: si tratta, in buona sostanza, di un intervento sul territorio da parte dei cittadini che viene effettuato – non insieme alla pubblica amministrazione, bensì – *in luogo* della stessa, dovendosi infatti rispettare i vincoli urbanistici vigenti⁶⁸¹. Pertanto, in questo caso, la natura dell'atto amministrativo che accoglie

⁶⁷⁹ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 225.

⁶⁸⁰ Sul punto, si veda il precedente par. 3.1.1 del presente Capitolo.

⁶⁸¹ Nota E. MICHELAZZO, *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, cit., p. 82: «A ben vedere, però, non è solo la gratuità delle prestazioni o la loro riconducibilità al principio di solidarietà che colloca la materia al di fuori delle regole sulla concorrenza. Pare altresì discriminante il fatto che esse non rientrano nei compiti istituzionali degli enti locali che sono parti dei patti di collaborazione. O meglio, le attività potrebbero anche soddisfare interessi dello stesso tipo di quelli affidati alla cura dei comuni, però non vengono da questi commissionate per lo svolgimento delle proprie funzioni. Le attività prestate a partire dal bene comune urbano sono infatti

o rigetta la proposta (anche nella forma del silenzio-diniego, *ex art.* 189, comma 3) ha natura schiettamente autoritativo-discrezionale di provvedimento autorizzatorio, sul quale ha giurisdizione il giudice amministrativo in sede di generale giurisdizione di legittimità.

Infine, ulteriore elemento differenziale tra l'art. 189 e il patto di collaborazione si coglie in punto di fruizione dei beni oggetto degli interventi. Infatti, come è stato correttamente evidenziato⁶⁸², la mobilitazione dei cittadini *ex art.* 189, anche se per fini di interesse generale, cionondimeno è comunque volta ad una gestione esclusiva, mentre elemento essenziale dei patti di collaborazione non è solo la fruizione collettiva del bene ma anche – e soprattutto – l'apertura alla partecipazione da parte di chiunque, a prescindere dall'effettiva sottoscrizione del patto⁶⁸³.

Viceversa, maggiori problemi di compatibilità sorgono con riferimento all'istituto del baratto amministrativo (art. 190), che in effetti viene da alcuni ritenuto il fondamento normativo degli strumenti di amministrazione condivisa⁶⁸⁴.

Il problema si pone anzitutto perché il baratto amministrativo riguarda attività che possono essere oggetto anche di patti di collaborazione, come la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro

spontaneamente offerte dai cittadini attivi per il soddisfacimento di bisogni della collettività e si sommano alle prestazioni fornite dagli enti locali».

⁶⁸² A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 166.

⁶⁸³ Il prototipo di regolamento Labsus prevede infatti tra i principi generali quello di “*inclusività e apertura*”, in base al quale “*gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che, in qualsiasi momento, altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività*” (art. 3, comma 1, lett. d)). Ancora, l'art. 9, comma 2, stabilisce: “*I cittadini attivi non possono in alcun modo realizzare attività o interventi che contrastino con la fruizione collettiva dei beni oggetto dei patti di collaborazione di cui al comma 1, pena l'annullamento del patto di collaborazione da parte del Comune*”.

⁶⁸⁴ È per esempio di questo avviso R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., pp. 642-643. La diffusione dell'idea di una piena sovrapposibilità tra baratto amministrativo e patti di collaborazione era già stata rilevata e criticata sotto la vigenza del precedente art. 24 del d.l. n. 133/2014, poi di fatto confluito nell'art. 190 del d.lgs. n. 50/2016, da F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, cit.: «Si sta progressivamente estendendo il numero dei comuni che adottano soluzioni che vanno sotto il nome di “baratto amministrativo”: con questa espressione si comprende una serie di misure con cui i comuni consentono agevolazioni fiscali in cambio di azioni che i cittadini si impegnano a svolgere per la comunità amministrata dall'ente locale che concede il beneficio. C'è al fondo di questa soluzione un'ammaliante tesi: incoraggiare chi si impegna per la collettività con l'illusione pure di trovare legittimazione nell'art. 24, legge n. 164 del 2014 o, addirittura, nei patti di collaborazione che costituiscono l'applicazione del Regolamento sui beni comuni urbani che questa Rivista da tempo sostiene. Questi assiomi, però, non hanno fondamento».

valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati.

Inoltre, i patti possono prevedere misure di sostegno per i cittadini attivi nella forma di agevolazioni e esenzioni fiscali. In proposito, il prototipo di regolamento all'art. 11, rubricato "*Esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali*", sancisce che "*le attività svolte nell'ambito dei patti di collaborazione che richiedono l'occupazione di suolo pubblico sono escluse dall'applicazione del canone del Regolamento C.O.S.A.P. (Canone Occupazione Spazi e Aree Pubbliche), in quanto attività assimilabili a quelle svolte dal Comune per attività di pubblico interesse*" (comma 1) e che in ogni caso il Comune, nell'esercizio della potestà regolamentare ex art. 52 del d.lgs. n. 446/1997, potrà disporre ulteriori esenzioni ed agevolazioni in materia di entrate e tributi a favore delle formazioni sociali che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione (comma 3)⁶⁸⁵. Similmente, l'art. 190 del Codice dei contratti pubblici prevede che, a fronte delle attività di interesse generale volte al recupero e riuso, gli enti territoriali "*individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento*".

Sul punto, la dottrina prevalente ha osservato come, nonostante i chiari punti di contatto, i due istituti non possano considerarsi sovrapponibili, in quanto differiscono sotto diversi profili.

In primo luogo, mentre le agevolazioni previste dai regolamenti hanno carattere collettivo, andando a vantaggio dell'insieme dei cittadini attivi, indistintamente, le esenzioni di cui all'art. 190 hanno carattere individuale, essendo destinate ai singoli soggetti che svolgono le attività⁶⁸⁶.

In secondo luogo, le attività che si svolgono in caso di baratto amministrativo sono economicamente valutabili e, proprio in ragione di ciò, sono in un rapporto di stretta

⁶⁸⁵ Una previsione analoga è contenuta anche in altri regolamenti, tra i quali quello di Bologna del 2014 (art. 20, comma 4).

⁶⁸⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 172. Nello stesso senso anche F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, cit., che sottolinea le difficoltà connesse all'erogazione in forma individuale «quando ad agire sia un'associazione: l'agevolazione deve riguardare il soggetto collettivo o i loro membri? E, in questo secondo caso, tutti o i soli rappresentanti?».

funzionalità rispetto alle agevolazioni: il beneficio fiscale è connesso al tipo di attività svolta e al tipo di servizio che i cittadini erogano, secondo la lettera dell'art. 190⁶⁸⁷. Ciò non accade, invece, i patti di collaborazione, il cui contenuto invece non è suscettibile di una precisa valutazione economica e, pertanto, non è prevista alcuna corrispondenza tra esenzione/agevolazione e attività⁶⁸⁸.

In terzo luogo, è differente il rapporto che si configura a seguito del baratto amministrativo e a seguito della stipula di un patto di collaborazione. Nel primo caso, il rapporto è caratterizzato da subalternità, non è paritario, dal momento che i cittadini svolgono prestazioni che, dopo il baratto, sono giuridicamente dovute alla p.a. e vengono eseguite in luogo di quest'ultima. Diversamente, nel caso di patto, ciò che si instaura è un'alleanza tra la parte pubblica e quella privata, sicché il rapporto è paritario e entrambe collaborano nell'attività di cura e gestione: la p.a. non è sostituita dai cittadini attivi, ma interviene assieme a loro nel perseguimento dell'interesse generale⁶⁸⁹.

Infine, occorre considerare che i regolamenti di amministrazione condivisa ammettono la possibilità di agevolazioni e esenzioni di natura fiscale, ma queste non costituiscono gli unici vantaggi che l'amministrazione può disporre per favorire i cittadini attivi, ben potendosi prevedere anche incentivi di altro genere, che nulla hanno a che vedere con le pretese tributarie comunali⁶⁹⁰. Questa scelta non è invece

⁶⁸⁷ A. PERRONE, *Si possono ridurre i tributi premiare i cittadini attivi?*, cit.

⁶⁸⁸ G. ARENA, *Perché la Corte dei Conti dice no al baratto amministrativo*, cit.: «La riduzione delle imposte locali a vantaggio dei cittadini attivi è una misura di equità minima, perché tiene conto di una parte soltanto del “valore aggiunto” prodotto dai cittadini attivi, la parte visibile e, sia pure non facilmente, in qualche modo misurabile. Perché c'è poi tutta la parte importantissima ma impalpabile e quasi impossibile da misurare rappresentata dal capitale sociale prodotto dai cittadini attivi, dagli effetti positivi che la cura condivisa dei beni comuni produce in termini di miglioramento della coesione sociale, della ricostruzione dei legami di comunità, della produzione di fiducia reciproca. Tutti beni relazionali fondamentali per il benessere di una comunità, che i cittadini attivi producono in abbondanza quando si prendono cura dei beni comuni. E non c'è riduzione delle imposte che possa “compensare” adeguatamente l'immenso valore di tutti questi beni»; ID., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 133-134.

⁶⁸⁹ F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, cit.

⁶⁹⁰ Così, ad esempio, l'art. 10 del modello di regolamento che, fermo il divieto di destinare denaro di cui al comma 4, al comma 5 del medesimo articolo prevede: “Qualora il patto di collaborazione abbia ad oggetto azioni e interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione dei beni comuni urbani che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, il patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici a favore dei cittadini attivi, quali, a mero titolo esemplificativo: a) l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale; b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze; c) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni; d)

possibile nell'ambito dell'art. 190, che significativamente prevede soltanto agevolazioni di carattere fiscale, non ammettendosi dunque che i cittadini vengano favoriti in altro modo⁶⁹¹.

Alla luce di queste divergenze, può dunque trarsi l'elemento distintivo principale tra le due ipotesi, ovvero sia quello attinente alla diversa *ratio* e alla diversa natura dei benefici.

In estrema sintesi, infatti, può dirsi che il baratto amministrativo ha natura di vero e proprio corrispettivo per l'attività che i cittadini hanno svolto in luogo della pubblica amministrazione, che dunque li beneficia di sgravi fiscali. La causa del rapporto è pertanto sinallagmatica, onerosa, e il baratto altro non è che una modalità alternativa di ricorso al mercato⁶⁹². Proprio in ragione di tale natura, si giustificano anche le rigidità procedurali che caratterizzano la fattispecie di cui all'art. 190 – e in generale i partenariati pubblico-privati – rispetto alla fisiologica flessibilità propria dell'amministrazione condivisa⁶⁹³. Quest'ultima e i patti di collaborazione che ne sono espressione nascono da una logica sussidiaria e promozionale, volta a valorizzare «capacità ed autonomia» dei cittadini, postulando che la pubblica amministrazione non si ponga quale controparte contrattuale, ma in funzione «di lievito, di enzima catalizzatore di tale potenziale endogeno»⁶⁹⁴. Pertanto, i benefici previsti dai regolamenti non costituiscono remunerazione per l'attività svolta, ma possono essere inquadrati nella categoria di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, i quali, previa determinazione

la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste».

⁶⁹¹ F. GIGLIONI, *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, cit.; G. ARENA., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 129 ss.

⁶⁹² Del resto, l'art. 190, pur con alcune peculiarità, è comunque a tutti gli effetti un contratto di partenariato, del quale dunque deve presentare tutti i caratteri *ex art. 3, comma 1, lett. eee)*, del d.lgs. n. 50/2016, quali in particolare l'onerosità, il trasferimento del rischio a carico del privato, garantire l'equilibrio economico-finanziario. Sul punto, D. D'ALESSANDRO, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il (nuovo) Codice dei contratti pubblici ed il partenariato latu sensu sociale*, cit.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., pp. 225-226.

⁶⁹³ E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, pp. 15-16.

⁶⁹⁴ P. DURET, *Sussidiarietà come autonomia e creatività. Ben oltre la logica del baratto*, in *Labsus*, 2017.

dei criteri di attribuzione, possono essere erogati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/1990⁶⁹⁵.

Poste queste differenze e chiarito che dunque non è possibile sovrapporre i due istituti né ritenere che l'art. 190 si atteggi a fondamento legislativo dell'amministrazione condivisa, sussistono due distinte tesi circa i rapporti tra baratto amministrativo e patti di collaborazione.

Secondo una prima tesi⁶⁹⁶, i due istituti – seppur diversi – in origine avrebbero potuto in qualche modo dialogare, partecipando della stessa natura promozionale ed essendo entrambi riconducibili all'art. 12 della l. n. 241/1990. Tuttavia, tale possibilità sarebbe venuta meno a seguito della trasposizione del baratto amministrativo (già previsto dal d.l. n. 133/2014) nel Codice dei contratti pubblici, che ne avrebbe mutato definitivamente la natura, rendendolo un contratto oneroso e con causa remunerativa, secondo una *ratio* di scambio lontana dalla sussidiarietà dei patti.

Un'altra ricostruzione⁶⁹⁷, invece, ritiene che, nonostante il recepimento da parte del d.lgs. n. 50/2016, le due fattispecie non sarebbero del tutto inconciliabili. In particolare, le disposizioni potrebbero essere vicendevolmente integrate di modo che il patto di collaborazione si atteggi quale presupposto per la successiva stipula del partenariato di cui all'art. 190; in questo modo, si conclude, i cittadini attivi potrebbero giovare delle agevolazioni previste dal baratto, pur rimanendo i due atti

⁶⁹⁵ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 212, parla in proposito di aiuto incentivante, rinvenibile nella materia degli aiuti di Stato, con il quale si esclude l'eventualità che l'amministrazione si faccia carico di tutti i costi delle iniziative private, adempiendo alla funzione di mero contributo alla loro realizzazione effettiva; ID., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce, cit.; ID., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 309.

⁶⁹⁶ Così D. D'ALESSANDRO, *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il (nuovo) Codice dei contratti pubblici ed il partenariato latu sensu sociale*, cit.; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, pp. 9 ss.; F. GIGLIONI, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, pp. 13 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 227, secondo cui «l'operazione di trasposizione di quelle disposizioni del codice dei contratti pubblici e nei partenariati pubblico privati è una soluzione non neutrale: quelle norme, una volta introdotte nel codice dei contratti pubblici, trascolorano assumendo un valore profondamente diverso. Erano nate come espressione del diritto promozionale, per utilizzare un'espressione di Bobbio, in una prospettiva di diritto pubblico, quali sovvenzioni senza corrispettivo, finiscono per assumere una logica di scambio di valore economico».

⁶⁹⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 173.

formalmente distinti. Tale impostazione sembra da ultimo avvalorata dal citato Regolamento comunale di Torino del 2019, che all'art. 20, rubricato "*Esenzioni, agevolazioni, oneri connessi ai beni comuni*", espressamente stabilisce: "*Ai sensi dell'articolo 190 Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50, la Città può disporre, nell'ambito dei negozi civici, esenzioni di specifici tributi comunali*" (comma 1).

3.3 *L'amministrazione condivisa nella micro-rigenerazione urbana come paradigma di una nuova funzione amministrativa*

Alla luce delle molteplici e variegata istanze, prassi ed esperienze di rigenerazione dal basso che emergono e si sviluppano non solo *nel* contesto urbano, ma *per e in virtù* di questo, può dirsi che la città in senso lato⁶⁹⁸ si atteggia quale ordinamento nell'ordinamento⁶⁹⁹ e, in quanto tale, è dotata di regole interne, proprie. Si tratta di quell'autonomo e specifico diritto, già inquadrato da autorevole dottrina come diritto *alla città*⁷⁰⁰, che oggi si ritiene più correttamente qualificabile quale diritto *della città*⁷⁰¹.

In effetti, la città odierna, da un lato, è centrale in quanto su di essa si parametrano la riuscita e l'efficacia di gran parte delle politiche pubbliche (non solo territoriali), dall'altro, essa appare così intimamente pervasa da spinte innovative, di diversa

⁶⁹⁸ Non si intende fare in questa sede riferimento né all'ente territoriale della Città metropolitana né ad un centro urbano che abbia necessariamente determinate dimensioni a livello di espansione spaziale o di numero di abitanti.

⁶⁹⁹ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., pp. 29 ss.; ID. *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 273.

⁷⁰⁰ Il riferimento è anzitutto alla nota opera di H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968 (trad. it. a cura di G. MOROSATO, *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014), nella quale per la prima volta si avverte la città quale proiezione della società su un determinato territorio e, pertanto, quale ente a sé, dotato di una propria e peculiare valenza sociale, politica, economica e giuridica, intrinsecamente connesso al contesto in cui si vive e funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali di libertà: «Il diritto alla città si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'*habitat* e all'abitare. Il diritto all'*opera* (all'attività partecipante) e il diritto alla *fruizione* (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città», p. 125. Sul punto, si vedano: F. BIAGI, *Henri Lefebvre e la "città come opera d'arte"*. *Note di teoria critica urbana*, in *The Lab's Quarterly*, 3, 2019, pp. 7 ss.; S. PAONE, *Il diritto alla città. Storia e critica di un concetto*, in *The Lab's Quarterly*, 3, 2019, pp. 23 ss.; F. SAITTA, *Il "diritto alla città": l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. e soc.*, 3, 2020, pp. 395 ss.

⁷⁰¹ Il fondamentale mutamento di prospettiva si deve al contributo di J. B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.

natura e inclinazione, rispondenti ai bisogni e alle necessità di ogni sostrato della comunità, da divenire essa stessa fonte del diritto che la riguarda⁷⁰². In altri termini, le città in questa rinnovata accezione assumono la veste di «soggetti capaci di creare diritto innovativo insieme alle realtà sociali che le animano», aperte alle esperienze sociali e in grado «di delineare le condizioni che ne consentano l’emancipazione da meri fatti a elementi del diritto»⁷⁰³.

In questa sede non è certo possibile dar conto in modo esaustivo delle ricostruzioni aventi ad oggetto il diritto *alle e delle* città, la qualificazione delle stesse come ordinamenti autonomi e la loro idoneità all’auto-produzione giuridica. Tuttavia, tali incontestabili dati rilevano ai fini della presente ricerca in quanto permettono di accogliere l’impostazione dottrinale⁷⁰⁴ secondo la quale il diritto delle città determina la fisiologica emersione di una funzione amministrativa *ad hoc*, che viene in rilievo tutte le volte in cui sia necessario l’intervento della pubblica amministrazione per poter applicare tali nuove regole giuridiche.

Pertanto, a conclusione della trattazione svolta finora, occorre adottare un approccio complessivo, una visione d’insieme che, tracciando i più salienti punti di convergenza delle diverse pratiche di rigenerazione dal basso, metta in evidenza ciò che ormai pare possa fare assurgere le varie attività amministrative di micro-

⁷⁰² In questo senso, F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. V-VI: «È opportuno ricordare, del resto, ma solo in via esemplificativa, che è in rapporto alla città, in cui si concentra normalmente il massimo dell’edificato esistente, che si gioca il successo di tutte le iniziative volte a ridurre il consumo di suolo; che è sempre sulla città, e quindi su cittadini ben individuati, che finiscono per impattare la localizzazione e la realizzazione di molte opere pubbliche, anche di quelle “grandi” e strategiche, determinandone in tal modo l’accettazione o il rigetto, a seconda della coerenza tra le opere medesime e le istanze che più direttamente ne vengono riguardate; che è ancora la città, sia nei centri sia nelle periferie, il luogo in cui sorge spontaneamente, per consueta concentrazione di persone e di attività, la necessità di reinventare, riciclare o ridisegnare gli spazi in funzione di nuovi bisogni e in ragione di un migliore soddisfacimento di quelli esistenti; che è sempre la città l’arena concreta in cui molte politiche di liberalizzazione, e di infrastrutturazione, entrano in forte cortocircuito con esigenze di garanzia o di tutela o di fruibilità di livello pari o superiore; che è ancora la città ad esigere e, al contempo, a misurare l’efficienza e l’accessibilità dei servizi pubblici, anche se collocati, in tutto o in parte, al di fuori del territorio governato dalle istituzioni amministrative locali; che è infine la città, quale sede spontanea dello svolgimento e dell’erogazione di molteplici funzioni e prestazioni, a dover fare i conti, in prima linea, con le difficoltà connesse al rispetto degli equilibri di bilancio».

⁷⁰³ F. GIGLIONI, *Che cosa è il diritto delle città*, in *Labsus*, 2017, p. 2.

⁷⁰⁴ C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.; 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. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 15 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., pp. 222-223, laddove, pur ascrivendosi tali esperienze alla macro-funzione di gestione del territorio, si evidenziano alcune peculiarità tali da differenziarle da strumenti e istituti affini.

rigenerazione a vera e propria funzione stabile della pubblica amministrazione, cui poter ricorrere in via ordinaria.

Tra le peculiarità più significative che valgono a qualificare il diritto delle città e soprattutto la relativa funzione amministrativa, può annoverarsi in primo luogo l'ambito ristretto sul quale le attività vengono intraprese: si tratta spesso di interventi che riguardano spazi circoscritti o edifici determinati, che non vanno al di là di un quartiere per i contesti più estesi o di una zona di un piccolo comune per le realtà più ridotte⁷⁰⁵.

Tale caratteristica, del resto, non dipende da una scelta arbitraria della pubblica amministrazione, che ben potrebbe decidere altrimenti di intervenire su aree più vaste, ma è connaturata alla funzione stessa.

Infatti, dal momento che l'intervento amministrativo è volto a dare risposta ai bisogni manifestati dalla collettività che insiste su quel determinato territorio e ad applicare le regole giuridiche che essa stessa si è data, necessariamente anche l'adozione delle varie misure non potrà che avere ad oggetto un ambito ben circoscritto, perché è solo in relazione a questo – e non ad altri – che la comunità di riferimento ha avanzato le relative istanze e ha conseguentemente esercitato la sua attività nomopoietica. Ed è proprio a causa di tali considerazioni che l'ente amministrativo che più risulta coinvolto in questo genere di funzioni è il comune, in quanto esso costituisce il livello maggiormente in grado di cogliere le domande provenienti dalla comunità che gli è più vicina; inoltre, in virtù della sua natura rappresentativa, è esso stesso espressione della medesima identità culturale, ideologica, territoriale della cittadinanza e, pertanto, è chiamato a dividerne e comprenderne le esigenze⁷⁰⁶.

⁷⁰⁵ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., pp. 234-235.

⁷⁰⁶ In questo senso, U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi dei comuni "dopo" le circoscrizioni*, cit., p. 207: «Due sono le visuali che, in questo caso non per una particolare dottrina ma nelle idee generali politiche e giuridiche che dominano la modernità, circolano dentro le concezioni teoricamente diffuse sull'essere e sulle ragioni della presenza del comune nei nostri ordinamenti. L'una riguarda per così dire il comune considerato dal punto di vista della natura sua strutturale (se si vuole, degli input), l'altra da quello delle funzioni (dell'output). Sotto il primo aspetto, il comune non è scindibile dall'idea che esso esprime la comunità, la comunità di cittadini insediata su un territorio determinato e circoscritto, esistente e funzionante socialmente e culturalmente a seguito, in genere, di una storia di lungo periodo. Sotto il secondo, esprime o dovrebbe esprimere la capacità del potere comunale di soddisfare o almeno rappresentare i bisogni, gli obiettivi, le visioni di quella comunità. Ma, allora,

In secondo luogo, occorre evidenziare come sui beni sui quali sono stati effettuati interventi amministrativi si instauri un regime proprietario diverso rispetto a quello tradizionale.

In particolare, la proprietà dei beni, siano essi pubblici o privati, a seguito della micro-rigenerazione appare del tutto trasfigurata rispetto alla tipica logica individualistico-escludente⁷⁰⁷.

La rinnovata proprietà della micro-rigenerazione si caratterizza anzitutto per il fatto che il bene rimane formalmente del titolare: sia esso pubblico o privato, non vi è alcun acquisto della proprietà da parte della comunità o dell'amministrazione comunale. Infatti, poiché la rigenerazione dal basso ha ad oggetto i beni qualificati – e percepiti – come beni comuni, la loro intrinseca funzionalità al soddisfacimento e all'esercizio dei diritti fondamentali di ciascuno marginalizza il dato della formale appartenenza, a favore dei modi in cui esso viene impiegato⁷⁰⁸. Proprio le modalità di utilizzo del bene costituiscono l'ulteriore peculiarità di questo nuovo paradigma proprietario: non ogni utilizzo è conforme alla micro-rigenerazione e ai beni comuni, ma solo quello finalizzato all'inclusione sociale⁷⁰⁹.

si può pensare di staccare il comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività reale della sua comunità di riferimento? Si può ammettere che quella comunità si limiti, come a ogni altro livello di potere, a vedersi sostituita nella sua vita quotidiana dalle istituzioni rappresentative e dal loro funzionamento, i cui soggetti sono designati ogni quattro o cinque anni dalla scelta elettorale?»; più specificamente con riferimento alla micro-rigenerazione urbana, si veda A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016, pp. 14 ss.

⁷⁰⁷ B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 193.

⁷⁰⁸ L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 121. Si noti che per taluni Autori la città stessa è qualificabile come bene comune, si veda in tal senso: C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.; ID., *Governing the Urban Commons*, in *It. Jour. Pub. Law*, 1, 2015, pp. 170 ss.; T. DALLA MASSARA, M. BEGHINI (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

⁷⁰⁹ Nota P. BELLAVITI, *Stare male/stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, in *Atti della XIV Conferenza SIU. Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze, 24-26 marzo 2011*, in *Planum*, 0, 2012, p. 5: «La crisi e il declino dello spazio pubblico concorrono a rendere problematica l'identificazione degli spazi pubblici con gli spazi destinati e attrezzati all'uso collettivo dalle autorità pubbliche attraverso la pianificazione urbanistica, e si deve ricorrere ad altre modalità di definizione: "Pubblico non è lo spazio stabilmente destinato all'uso collettivo. È riduttivo considerare "pubblico" uno spazio utilizzato "in-comune". L'uso in-comune (anche quando si tratti di più usi diversi) non "fa" lo spazio pubblico. Il carattere pubblico non inerte ad un luogo – detto altrimenti – solo che vi si svolgano (o venga destinato) ad attività collettive. Bensì, "risulta" pubblico uno spazio in quanto costruito dall'azione sociale». Sul punto, anche: F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., p. 234; C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit., che sottolinea come l'utilizzo finalizzato a tali obiettivi di natura sociale sia necessitato

Pertanto, la proprietà che è generata da tali interventi amministrativi si differenzia da quella ordinariamente e tradizionalmente invalsa nel nostro diritto positivo⁷¹⁰. Si tratta, in definitiva, di un particolare regime qualificabile sì come proprietà, ma di natura inclusiva e relazionale: è proprio l'impiego di tale locuzione – quasi ossimorica – che permette di dischiudere una nuova concezione, in base alla quale si introiettano nella «gestione del bene gli interessi e le esigenze di soggetti diversi dal formale proprietario e, più esattamente, della comunità che gravita attorno a quel dato bene»⁷¹¹.

Ancora, la funzione amministrativa di cui trattasi permette l'esercizio di una peculiare forma di partecipazione, che appare rinnovata sotto un duplice profilo.

In primo luogo, sul piano degli strumenti attraverso cui la partecipazione alla micro-rigenerazione si esercita. La partecipazione che caratterizza i procedimenti amministrativi di micro-rigenerazione non si limita alla co-decisione, che interessa i privati solo nel momento deliberativo sull'*an* e il *quomodo* dell'intervento – e tantomeno è circoscritto alla mera presentazione di osservazioni e memorie nel contesto endoprocedimentale; ma, d'altro canto, non consiste neppure nel solo coinvolgimento attuativo di scelte già assunte dall'amministrazione, soprattutto in chiave di sostegno finanziario⁷¹². La partecipazione in questi casi assume piuttosto la rilevanza di elemento coessenziale ad ogni momento del procedimento, dalla fase

dalla circostanza che, *a contrario*, l'abbandono e l'incuria nei confronti dei beni comuni generino disagio, appunto, sociale.

⁷¹⁰ In particolare, la tipologia di proprietà che caratterizza la micro-rigenerazione si differenzia anche da quella espropriativa. In primo luogo, infatti, il procedimento espropriativo determina un vero e proprio acquisto della proprietà del bene privato a favore del soggetto pubblico espropriante: per quanto vi siano discordanze di vedute se esso sia a titolo originario o derivativo, non c'è dubbio che il bene passi dall'essere privato a pubblico, mentre nel caso della micro-rigenerazione formalmente la proprietà rimane del medesimo soggetto, ma trasmutata per fini sociali. In secondo luogo, l'espropriazione è a tutti gli effetti un provvedimento amministrativo autoritativo appartenente alla categoria dei provvedimenti ablatori reali, che pertanto non deriva da una scelta condivisa con i cittadini – e ciò anche nel caso ove vi sia cessione volontaria, rispetto alla quale, per opinione assolutamente prevalente sia in dottrina che in giurisprudenza, il privato, nonostante l'art. 45 del Testo Unico espropri (D.P.R. n. 327/2001) parli di "*diritto*," è titolare solo di un interesse legittimo, mentre la scelta di applicarla o meno è rimessa del tutto alla discrezionalità dell'amministrazione procedente (semmai, il privato avrà diritto all'indennità aggiuntiva una volta che la p.a. abbia scelto di procedere con la cessione volontaria). Infine, in base al disposto di cui all'art. 42, comma 3, Cost., il provvedimento espropriativo dev'essere giustificato da finalità di interesse generale, ma non necessariamente – come invece accade per i casi di micro-rigenerazione – per fini di utilità sociale.

⁷¹¹ A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., p. 59.

⁷¹² L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 123.

dell'iniziativa a quella istruttoria, interessa tanto la fase deliberativa quanto quella attuativa.

Pertanto, nella funzione amministrativa di micro-rigenerazione, sotto il profilo degli strumenti partecipativi, si passa da una visione tradizionale che pone l'accento sull'aspetto decisionale, nella logica difensiva di interessi individuali o di completezza istruttoria, ad una concezione che considera parimenti importante la partecipazione all'attività e alla funzione in sé⁷¹³. Il cambio di paradigma è evidente: dall'esclusiva rilevanza della partecipazione al decidere, su impulso della pubblica amministrazione, si afferma anche la partecipazione all'agire, sulla base di un'autonoma iniziativa dei privati⁷¹⁴. Il rapporto tra le due forme partecipative non è però antagonistico: esse convivono e si fondono in una prospettiva omnicomprensiva e, ancora una volta, finalizzata alla massima inclusione⁷¹⁵.

Inoltre, occorre considerare il profilo della legittimazione alla partecipazione, che appare sfrondata di ogni requisito soggettivo, ammettendo ciascuno ad intervenire. Tale legittimazione così ampia, in grado di abbracciare chiunque si attivi per l'interesse generale, trova ragion d'essere in una serie di fattori che qualificano la funzione di micro-rigenerazione. Anzitutto, essa insiste sulla categoria dei beni comuni, che – in quanto tali – non ammettono restrizioni di sorta per coloro che ne vogliono usufruire e se ne vogliono prendere cura, a vantaggio di tutti⁷¹⁶; conseguentemente, poiché i beni comuni non sono una categoria fissa, un *numerus clausus*, ma sono considerati tali dalla comunità che li vive e li percepisce come funzionali all'esercizio di diritti fondamentali, ne deriva che sono questi stessi

⁷¹³ A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, cit., pp. 22-23. Sulla necessità di una partecipazione rivolta anche al "fare", si vedano: C. CELLAMARE, *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Milano, Elèuthera, 2008; ID., *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Roma, Carocci, 2012; ID., *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Roma, Donzelli Editore, 2019.

⁷¹⁴ G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, p. 1455.

⁷¹⁵ A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, cit., p. 329, che parla parimenti di compenetrazione di istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa.

⁷¹⁶ In questo senso, P. BELLAVITI, *Stare male/stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, cit., p. 4, secondo cui la cittadinanza va intesa «come attivazione e responsabilità da parte dei cittadini di forme di cura e trattamento dei beni comuni e, in senso più ampio, come routine e comportamenti quotidiani, attraverso i quali è consentita a tutti i soggetti una maggiore partecipazione alla vita urbana e una maggiore accessibilità al benessere che lo "spazio" materiale, sociale, culturale di cui è fatta la città è in grado di generare».

soggetti ad avere competenze per la loro cura, dovendoli quindi ritenere portatori di risorse e contributi preziosi⁷¹⁷. Infine, la legittimazione deriva dall'applicazione del disposto costituzionale di cui all'art. 118 Cost. Come più volte evidenziato, infatti, gli interventi di micro-rigenerazione concretizzano direttamente il principio di sussidiarietà ed è proprio quest'ultima che consente – e, anzi, impone – di considerare ogni persona come titolata a intervenire, in quanto parte dell'ordinamento e, per ciò solo, in grado di assolvere ai doveri di interesse generale e comune⁷¹⁸. Del resto, tale principio, pur differenziandosi da quello di partecipazione, vi si pone in una relazione di continuità⁷¹⁹: per la corretta ed effettiva attuazione dell'uno, è necessaria la piena realizzazione dell'altro.

Si configura, dunque, rispetto a tale particolare funzione, una cittadinanza altra, attiva, praticata, partecipe e «amministrativa», che si fonda sulla sola «appartenenza di un individuo ad una comunità locale territoriale, perché ivi residente, senza perciò imporre a questi la contemporanea assunzione dello *status* di cittadino-sovrano»⁷²⁰. In altri termini, è la partecipazione a rendere cittadini, non viceversa. Ulteriore caratteristica, conseguente alla precedente, è data dalla massima flessibilità che informa tutte le regole della rigenerazione dal basso.

Tale peculiarità è funzionale all'adattamento alla mutevolezza delle esigenze espresse dalla comunità di riferimento e connaturata alla dinamicità del diritto della città⁷²¹. Infatti, essa si giustifica parimenti nell'applicazione diretta della sussidiarietà di cui le regole della micro-rigenerazione costituiscono manifestazione. La sussidiarietà, infatti, in virtù della sua natura di principio

⁷¹⁷ C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.

⁷¹⁸ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 240.

⁷¹⁹ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 88.

⁷²⁰ R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 1, 2004, p. 205. Sul punto, anche G. PALMA, *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *federalismi.it*, 21, 2018, pp. 16-17: «Alla luce della riscoperta del vero connotato dell'ente Comune si scopre che la collaborazione all'interesse generale non consiste in una concessione di quest'ultimo, bensì in una legittima e/o lecita espressione del diritto (-dovere) di partecipazione che è insito nel patrimonio di ogni singolo componente della formazione sociale rispettiva e che nel loro insieme vanno a dar contenuto alla valenza politica (come qui si è amato definire) che ha la sua esplicazione nell'esercizio giuridico della collaborazione di cui è parola, in altri termini in un fenomeno già in pianta stabile nel sistema costituzionale.

⁷²¹ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 33.

generale, è maggiormente in grado – rispetto alle strette regole del diritto positivo – di adeguarsi al caso concreto, ha carattere intrinsecamente e fisiologicamente duttile, plasmabile in base alle diverse complessità e sfaccettature della realtà. Solo i principi e non le regole si atteggiavano a «precetti di ottimizzazione (*Optimierungsgebote*)»⁷²², per cui, dato un determinato contesto nel quale operare, si adattano al fine di applicare la relativa soluzione ottimale.

Infine, il dato più rilevante della nuova funzione di micro-rigenerazione è rappresentato dall'innovativo ruolo che in tale contesto la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere.

In proposito, giova sottolineare come l'amministrazione che interviene, pur in modo flessibile, attuando il principio di sussidiarietà e assicurando il massimo coinvolgimento della cittadinanza attiva sia nel momento decisivo che in quello attuativo, ricopre un ruolo non meno cruciale e forte rispetto a quello del paradigma tradizionale autoritativo⁷²³. Del resto, non si nega – e anzi è la premessa – che comunque si tratti di una vera e propria funzione amministrativa e che l'attività posta in essere rimanga pur sempre un'attività discrezionale.

In particolare, il peso che la posizione amministrativa mantiene è necessario affinché le ulteriori caratteristiche della funzione siano effettive e stabili e si eviti tanto una marginalizzazione delle esperienze, quanto uno sviamento delle stesse a finalità estranee – se non contrarie – rispetto all'interesse generale, che ne costituisce al contempo limite e fondamento.

L'amministrazione, infatti, è l'unico soggetto in grado di garantire che il nuovo regime proprietario rimanga inclusivo e non arretri di fronte alle istanze egoistiche ed escludenti che naturalmente vi si contrappongono⁷²⁴. Ancora, è solo in un

⁷²² P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 114, per il quale solo i principi sono capaci di generare «un vincolo giuridico a scegliere le soluzioni più idonee ad approssimarsi, nel contesto e nelle condizioni date, al risultato di realizzare nella misura maggiore possibile (ottimale) lo scopo fissato dalle norme costituzionali». Sul punto, si veda in particolare l'impostazione teorica di R. ALEXY, *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1995.

⁷²³ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, cit., p. 11.

⁷²⁴ A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., p. 63. L'Autore sottolinea in particolare che il paradigma inclusivo «regge nella misura in cui vi sia a monte un solido apparato pubblico, che sappia – al contempo – favorire l'emersione di istanze collettive, nonché assicurarne il contemperamento in maniera efficace. Se viceversa l'apparato pubblico risulti distratto o assente sul versante della gestione delle risorse che interessano la

procedimento amministrativo di natura discrezionale che l'ampia partecipazione di cui si è detto può avere un riconoscimento e può determinare una proficua valorizzazione degli interessi di tutti e di ciascuno. Tuttavia, la discrezionalità che l'amministrazione mantiene non va intesa come imposizione unilaterale di scelte già assunte, che sono invece sempre condivise, ma come ponderazione degli interessi coinvolti, affinché questi, una volta composti e bilanciati, possano insieme concorrere all'interesse generale⁷²⁵: l'attività discrezionale, che pure continua a venire in rilievo, è quella già acutamente delineata da Massimo Severo Giannini⁷²⁶. Infine, è sempre il soggetto pubblico l'unico che possa sia assicurare gli strumenti idonei a dare stabilità necessaria per evitare che tali esperienze restino confinate nell'episodicità e nell'eccezione, sia farsi garante della legittimità delle iniziative spontanee e autonome che nascono in seno alla cittadinanza attiva, quali espressione diretta dei valori costituzionali, altrimenti destinate alla repressione⁷²⁷. Al fine di svolgere in modo adeguato la pluralità di compiti richiesti, la pubblica amministrazione necessita dunque di strutture organizzative *ad hoc*, che sappiano condurre il dialogo con i cittadini, mediare e interloquire con i diversi interessi, coordinare le attività, possibilmente dislocate sul territorio e ove venga impiegato un personale appositamente formato su tali tematiche⁷²⁸.

In conclusione, a seguito dell'esercizio della funzione di micro-rigenerazione, il ruolo della pubblica amministrazione ne esce rinvigorito: essa non arretra, non

collettività, quest'ultima è inevitabilmente chiamata ad un ruolo di supplenza, la quale può talora richiedere anche forme di legittimazione esclusiva e/o escludente». Sul punto, anche G. ARENA, *L'essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione*, in *Labsus*, 2015, che declina il ruolo della pubblica amministrazione anche nel senso di una corretta capacitazione alla gestione dei beni comuni, dal momento che «non possediamo istintivamente le competenze necessarie per gestire tali beni, come le possediamo invece per gestire i beni di nostra proprietà. Bisogna in altri termini “formare” alla gestione dei beni comuni che essendo per definizione beni condivisi richiedono per essere gestiti competenze, che in una società fondata sul diritto di proprietà (e quindi sull'esclusione anziché sull'inclusione) non sono molto diffuse».

⁷²⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 191; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, cit., p. 1453.

⁷²⁶ M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939. Sull'innovativa concezione del potere discrezionale – e più in generale del diritto amministrativo – inaugurata da Giannini, si veda: M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo di Giannini*, in *Riv. it. sc. giur.*, 6, 2015, pp. 381 ss.

⁷²⁷ F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., pp. 209 ss.

⁷²⁸ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 110 ss.; C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.

recede e tantomeno appare emarginata o deresponsabilizzata, ma – piuttosto – trasformata. In altri termini, la centralità amministrativa non deriva più dall'imperatività delle sue scelte, ma dalla sua capacità di porsi come guida e promotrice di nuovi percorsi del diritto amministrativo⁷²⁹.

Delineate le caratteristiche essenziali del nuovo diritto e soprattutto della relativa funzione amministrativa, giova interrogarsi sulla sua natura. Sul punto, sono state sostenute differenti impostazioni dottrinali.

Per una prima ricostruzione⁷³⁰, la funzione amministrativa in oggetto dovrebbe essere ricondotta al c.d. *enabling State*, ovvero alla funzione dello Stato facilitatore, che si sostanzia essenzialmente nell'agevolazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle iniziative dei privati, richiedendo ad essi di contribuire nell'erogazione di servizi⁷³¹.

Secondo altra e – a parere di chi scrive – preferibile tesi, proprio il nuovo ruolo che l'amministrazione pubblica ricopre sarebbe idoneo a rendere l'attività di micro-rigenerazione il paradigma di una funzione autonoma⁷³², che in quanto tale non è destinata ad essere esercitata solo nell'ambito della rigenerazione urbana, dove pure è nata e si è sviluppata, ma assurge a vera e propria funzione ordinaria: una risorsa che l'amministrazione può impiegare in relazione a competenze e settori diversi e ulteriori⁷³³.

In particolare, la funzione qui delineata presenta una vistosa differenza rispetto a quella dell'*enabling State*: la pubblica amministrazione non si limita ad agevolare il privato, in una sorta di *laissez-faire* amministrativistico, ma coopera con esso e

⁷²⁹ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, cit., pp. 10-11.

⁷³⁰ Si vedano in tal senso: E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., pp. 31 ss.; A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, cit., pp. 18-19.

⁷³¹ Sul punto, S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 507.

⁷³² A. NERVI, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., p. 59: «In ciò sta, probabilmente, il fondamento dogmatico della rigenerazione come funzione amministrativa, nel senso che il compito essenziale del soggetto pubblico risiede nel realizzare, o quantomeno favorire, il contemperamento tra le diverse tipologie di interessi in gioco, che trovano tutte un radicamento nel tessuto della Carta costituzionale»; si vedano in tal senso, anche: A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 190; C. IAIONE, *La città come bene comune*, cit.

⁷³³ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 301.

costruisce un'alleanza della quale rimane regista e supervisore. È proprio attraverso la non abdicazione del potere pubblico a quello privato che, da un lato, si esclude la finalizzazione a interessi individuali, in quanto l'interesse perseguito è e rimane quello generale e, dall'altro, si evita la frammentazione degli apparati pubblici⁷³⁴. Ed è, infine, ancora l'innovativa posizione assunta dall'amministrazione – in uno con le altre particolarità sopra esposte – che determina quello che si ritiene il vero *quid pluris* della funzione in oggetto: l'idoneità della stessa a creare un nuovo modello di rapporto tra amministrazione e privati.

Pur non negandosi che il tipico modello bipolare di amministrazione, fondato sulla superiorità dell'amministrazione sugli amministrati e sul conflitto irriducibile tra i rispettivi interessi, sia entrato in crisi già prima dall'affermazione della funzione amministrativa in oggetto⁷³⁵, occorre sottolineare che la relazione che si instaura tra soggetto pubblico e privati negli interventi di micro-rigenerazione urbana si differenzia rispetto a quello tradizionale non solo in quanto paritetica e presupponente una convergenza di interessi⁷³⁶, ma anche perché intercorrente tra due soggetti, amministrazione e cittadini, i quali, pur rimanendo autonomi e distinti nelle proprie responsabilità, si alleano mettendo a disposizione capacità e risorse al fine di raggiungere un obiettivo che è comune non solo a loro, ma giova alla collettività tutta, in un contesto di necessaria fiducia reciproca⁷³⁷.

⁷³⁴ Nota S. CASSESE, *Le droit tout puissant et unique de la société. Paradossi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2009, pp. 879 ss. che l'inadeguatezza dell'*enabling State* si coglie nella sua attitudine a prestare «il fianco alla “cattura” dell'amministrazione da parte degli interessi organizzati di maggior peso»; ID., *New paths for administrative law: A manifesto*, in *I-Con*, vol. 10, 3, 2012, p. 607: «With the emergence of the enabling state, the focus of public activity has shifted toward measures aimed at financing benefits through the market. Therefore, a large part of social welfare has become a lucrative, privatized, commercial, and for-profit activity. Outsourcing and public-private partnerships increase efficiency and sectionalism, which in turn contribute to the fragmentation of the state». Sul tema, anche: M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008; M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010; F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, in *Quaderni del Diritto dell'economia del Dipartimento di Scienze economico-aziendali e Diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano Bicocca*, Milano, Giuffrè, 2013.

⁷³⁵ S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, pp. 601 ss.

⁷³⁶ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., p. 52; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica della sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 120.

⁷³⁷ G. ARENA, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 3 ss.

La corretta conclusione della riflessione, allora, parrebbe essere quella per cui, più che di diritto e di funzione di micro-rigenerazione, si possa ormai parlare di funzione e diritto⁷³⁸ – nonché di rapporto – della condivisione e collaborazione, esplicabili in tutti gli ambiti amministrativi, anche al di là della rigenerazione urbana, recuperandone la «vocazione sistemica e generalista»⁷³⁹.

Una dimostrazione del fatto che si tratti di una funzione a sé, in grado di trasformare in modo stabile e duraturo l'atteggiarsi del rapporto tra p.a. e cittadini, si ritiene

⁷³⁸ Sul punto, si veda G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, cit., pp. 1452 ss., che tra le disposizioni che costituiscono il nuovo diritto dell'amministrazione condivisa individua, accanto ai regolamenti per la cura e la gestione dei beni comuni urbani, anche la l.r. Lazio, n. 10/2019 e l'art. 55 del Codice del Terzo settore. Quest'ultimo, in particolare, permette – al pari dei regolamenti – di instaurare con l'amministrazione un rapporto collaborativo, ma ha un ambito di applicazione ridotto, potendosi applicare solo in relazione a enti del Terzo settore e non a tutti i cittadini attivi. Sul punto, si veda *supra* il par. 2.3 del presente Capitolo.

⁷³⁹ G. ARENA, *Una visione sistemica dell'amministrazione condivisa*, in *Labsus*, 2022. Sul punto, anche: F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 302: «Uno degli aspetti più interessanti dei regolamenti dei beni comuni urbani è l'individuazione della collaborazione quale ordinaria attività istituzionale. In questo modo la collaborazione si profila come vera e propria funzione pubblica». La possibilità di una configurazione di un nuovo tipo di relazione tra amministrazione e privati, diverso e ulteriore rispetto non solo a quello tradizionale-bipolare ma anche al tipico modello di amministrazione consensuale, nonché la necessità di un nuovo inquadramento teorico della relativa funzione come ordinaria era già stata avanzata nel 1997 da G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 29-30: «Questo saggio descrive un modello di amministrazione, fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che si ritiene possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati. Esso si basa in primo luogo sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistono i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale. In secondo luogo, si basa sulla convinzione che i dipendenti pubblici italiani, se adeguatamente formati e motivati, sono perfettamente in grado di far funzionare il modello di co-amministrazione che qui si presenta; anzi, probabilmente saprebbero farlo funzionare in maniera migliore del modello attuale, imperniato sulla separazione e sul reciproco sospetto. Come per ogni altra iniziativa di riforma dell'amministrazione, tutto dipende dalla formazione. Infine, questo modello si fonda sull'assunto che sia non solo possibile ma anche necessario inquadrare all'interno di una nuova griglia teorica una serie di esperienze ed istituti giuridici presenti nel nostro sistema amministrativo ma tuttora privi di uno status teorico adeguato. In molti settori vi sono esperienze di gestione riconducibili, in tutto o in parte, al modello teorico qui definito "amministrazione condivisa": ma essendo appunto fondate, implicitamente o esplicitamente, sulla collaborazione con i cittadini, la loro presenza in un sistema amministrativo ancora largamente caratterizzato dalla separatezza rispetto al resto della società viene percepita come un'anomalia e non come sintomo di un possibile diverso modo di operare dell'amministrazione».

possa trarsi dalla recente emergenza pandemica dovuta alla diffusione del virus Covid-19 e dalle conseguenti restrizioni che ne sono derivate per contenerla⁷⁴⁰.

Nel corso degli ultimi anni, pur nel rispetto delle misure di confinamento e isolamento, si sono comunque sviluppate diverse esperienze di amministrazione condivisa⁷⁴¹, i cui esiti sono stati positivi anche in termini di contrasto alla crisi – non solo sanitaria – che la pandemia ha generato.

In particolare, le risposte di amministrazione condivisa all'emergenza Covid-19 rilevano sotto tre distinti profili.

In primo luogo, esse consentono di mettere in campo delle misure caratterizzate tanto da flessibilità, e dunque attenzione per il contesto specifico nel quale si vuole operare, quanto da immediatezza e praticità, stante l'iniziativa dei cittadini direttamente interessati⁷⁴². In sostanza, si tratta di misure alternative e parallele rispetto a quelle poste in essere dalla pubblica amministrazione, che rispondono in modo diverso ad un determinata contingenza, senza perciò delegittimare – né tantomeno violare – i provvedimenti adottati dal soggetto pubblico⁷⁴³.

In secondo luogo, poiché la pandemia e le conseguenti restrizioni hanno messo in luce l'importanza di una vicinanza anche fisica tra le persone, tali interventi hanno permesso di creare nuovi spazi materiali di aggregazione e condivisione per il futuro, di cui fruire una volta terminata l'emergenza in un clima di rinnovato senso di appartenenza e di coesione sociali. Inoltre, l'attivazione di canali di sussidiarietà e solidarietà costituisce un prezioso «antidoto alla paura», ovvero sia un modo concreto attraverso il quale opporsi agli effetti psicologici derivanti dalla pandemia e dall'isolamento, non solo fisico⁷⁴⁴.

⁷⁴⁰ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2021, pp. 73-75.

⁷⁴¹ In proposito, si vedano il *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2020*, pp. 7 ss., e il *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2021*, pp. 6 ss. Del resto, la rigenerazione urbana è ricompresa dal PNRR tra le strategie essenziali da mettere in atto per la ripartenza; sul punto, si veda il precedente par. 2.3 del Capitolo I.

⁷⁴² F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 239.

⁷⁴³ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia*, cit., p. 72: «Queste esperienze durante l'emergenza pandemica [...] hanno messo in luce un aspetto che non sempre si è capaci di cogliere: i cittadini attivi non hanno sostituito l'amministrazione o fatto qualcosa che avrebbero dovuto dare i comuni, ma hanno dato una risposta *diversa* a un problema riconosciuto come tale da tutti gli attori in gioco».

⁷⁴⁴ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, cit., pp. 213 ss., ove si sottolinea l'importanza dell'amministrazione condivisa

Infine, ulteriore profilo di rilevanza si rinviene nella considerazione per cui il ricorso a tali moduli non nell'ambito in cui comunemente sono impiegati, bensì in un contesto di crisi e fragilità, permette di identificarli come una risorsa ordinaria mettendo al contempo in luce le reali necessità della collettività, le carenze e le diseguaglianze che caratterizzano determinati territori⁷⁴⁵.

Sul punto, però, è stato notato⁷⁴⁶ che la risposta della pubblica amministrazione non sempre è stata in grado di cogliere l'occasione fornita dalla pandemia per intraprendere definitivamente la strada dell'amministrazione condivisa e inaugurare quindi un nuovo modo di concepire il suo rapportarsi con la comunità dei consociati. Come anticipato, pur nell'ampia autonomia riconosciuta ai cittadini, un ruolo determinante è e rimane quello che fa capo all'amministrazione, sia per promuovere il nuovo modello, sia per controllare che esso risponda effettivamente all'interesse generale. L'assenza del soggetto pubblico non può che determinare

«nell'aiutare le persone a contrastare gli effetti prodotti dal Covid-19, perché il distanziamento fisico, necessario per proteggerci dal contagio, provoca spesso anche un distanziamento psicologico fondato su diffidenza, timori reciproci, paure, sgretolando i legami di comunità e rendendo la solitudine ancora più dura da sopportare».

⁷⁴⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., pp. 445-6: «L'emergenza sanitaria causata dal virus Sars Covid-19 e la crisi economica e sociale che ne è scaturita, rappresentano un banco di prova essenziale per la rigenerazione urbana. Nella fase iniziale e più acuta della pandemia, le limitazioni degli spostamenti hanno messo in evidenza le difficoltà nell'approvvigionamento di generi alimentari o di beni comunque indispensabili alla quotidianità; la necessità di avere spazi verdi vivibili di prossimità per esigenze di relax, ricreative o motorie (non potendo spostarsi nelle aree verdi della città o nei centri sportivi); l'urgenza di accedere in maniera efficiente ad alcuni beni e servizi divenuti primari, come la connessione internet (necessari, a loro volta, a soddisfare diritti fondamentali, come ad esempio l'istruzione); l'importanza di abitare alloggi confortevoli. Molti di questi effetti del *lockdown* sono stati sperimentati dall'intera popolazione: il deficit infrastrutturale della rete, la riduzione del commercio di prossimità a favore dei centri della grande distribuzione collocati nelle aree periurbane, sono stati percepiti, per riprendere la rappresentazione offerta da Secchi, tanto nella città dei poveri quanto in quella dei ricchi delle *gated communities* [...]. È indubbio, però, che la crisi sanitaria ha fatto emergere, con maggiore evidenza su base spaziale, le disuguaglianze, dandone una rappresentazione probabilmente molto più realistica di quella legata all'immaginario delle periferie [...]. Anche nei centri urbani minori, molto spesso a ridosso della città e frutto dell'espansione urbana degli anni '80-'90, si sono percepiti gli effetti di scelte urbanistiche di scarsa qualità e la mancanza delle dotazioni necessarie a offrire delle condizioni di vita idonee». Sul tema, anche M. DE ANGELIS, *Capacità amministrativa e servizi integrati in una prospettiva post pandemica: rigenerazione e innovazione per i piccoli Comuni*, cit. Sulla rilevanza delle crisi come momenti nei quali «tornare a interrogarsi sul modo di leggere i bisogni, sul modo di includere i saperi civici in quanto fonti di informazioni essenziali», soprattutto in relazione ai territori, si veda: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 64.

⁷⁴⁶ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, cit., pp. 446 ss.

dunque la banalizzazione e marginalizzazione delle esperienze, etichettate come eccezionali ed episodiche, nonché il rischio di uno sviamento a finalità individuali. Se è vero che le crisi, di qualsiasi natura esse siano, hanno in sé l'innata attitudine ad evidenziare e cogliere mutamenti sociali tutt'altro che provvisori⁷⁴⁷, occorre dunque portare a termine definitivamente e senza ulteriori indugi la trasformazione della pubblica amministrazione e, conseguentemente, del rapporto che essa intrattiene con i cittadini, affinché il nuovo modello di amministrazione condivisa possa realmente porsi quale paradigma ordinario di esercizio dell'attività amministrativa e possa pertanto essere impiegato con valenza sistemica⁷⁴⁸.

Del resto, tale mutamento è coesistente alla sopravvivenza stessa della democrazia: se si parte dall'assunto per cui il carattere democratico dell'ordinamento, declinato anche nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, deve necessariamente evolversi assieme alla società che ne costituisce l'essenza, allora risulta evidente che l'auspicato passaggio ad un'amministrazione condivisa rappresenta l'esplicazione e l'esercizio di una democrazia e di un'amministrazione resilienti, ovvero sia in grado «di rispondere ai cambiamenti attuando strategie adattive e creando continuamente nuove forme di equilibrio grazie all'accrescimento delle capacità di emanciparsi dalle condizioni di partenza»⁷⁴⁹.

La trasformazione nel senso dell'amministrazione condivisa non costituisce altro che l'attuazione di quanto già stabilito dalla Carta costituzionale e, di più, del

⁷⁴⁷ A. VALASTRO, *La vita fragile. Ripensare i paradigmi delle politiche oltre la debolezza e le crisi*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, Cedam, 2016, pp. 1445 ss.

⁷⁴⁸ U. MATTEI, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020, p. 21.

⁷⁴⁹ A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, cit., p. 333, che prosegue: «un tale tipo di democrazia si fonda su un paradigma profondamente diverso da quello apparentemente analogo di resistenza, che presuppone la difesa dell'equilibrio iniziale come l'unico possibile desiderabile: una prospettiva, quest'ultima, che è stata funzionale al sistema capitalista e al modello tradizionale di Stato sociale». Il punto è toccato anche da G. ARENA, *Una visione sistemica dell'amministrazione condivisa*, cit., che ritiene la collaborazione «essenziale anche per affrontare i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale e gli altri problemi a livello di sistema globale che potremo risolvere solo se milioni di persone in tutto il globo, soprattutto nei Paesi più industrializzati, modificheranno i propri comportamenti individuali e collettivi, collaborando con le istituzioni nell'ambito di un'impostazione sistemica dell'amministrazione condivisa». Sul concetto di amministrazione resiliente si veda: M. DE ANGELIS, *Alcune questioni giuridiche sulla regolamentazione del progresso tecnologico in sanità*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1, 2017, p. 198.

sostrato che ne innerva tutto l'impianto: il pluralismo ordinamentale⁷⁵⁰. In effetti, è insito nel principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione che, fermo il coinvolgimento del soggetto pubblico, tutta la comunità debba partecipare al perseguimento dell'interesse generale. Inoltre, l'art. 2 Cost. rende la persona non più mera destinataria degli interventi pubblici, ma soggetto attivo nell'esercizio dei doveri di solidarietà sociale, il cui adempimento, in una sorta di moto circolare, contribuisce parimenti all'obiettivo di uguaglianza sostanziale.

Pertanto, il compimento della trasformazione amministrativa in esame non può essere isolato nella provvisorietà di riforme puntuali e contingenti, ma deve essere affrontato in una prospettiva duratura, in grado di coglierne il potenziale assiologico e valoriale. Si tratta, in definitiva, di realizzare un'ulteriore e connessa, ma pur sempre *necessaria*, utopia⁷⁵¹.

⁷⁵⁰ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi dei comuni "dopo" le circoscrizioni*, cit., p. 203, secondo cui, circa «la base normativa generale della partecipazione – è da ritenere che questa modalità di partecipazione in senso proprio, senza escludere le altre forme di partecipazione in senso più largo, si trovi incorporata alla Costituzione, a partire da quell'art. 3, terzo comma, in cui essa è esplicitamente menzionata. E non solo perché il lessico lo consente; ma per la più precisa ragione che la sovranità come *esercizio*, e non solamente come astratta titolarità da parte del popolo, i diritti e la dignità della persona e il principio di uguaglianza sostanziale – nel cui contesto infatti la partecipazione è indicata –, dunque il sistema dei principi base reggenti tutto l'impianto costituzionale, contengono questa potenzialità e quindi prescrivono all'interprete e agli applicatori di ammetterne la presenza. E se la contengono, sicuramente la autorizzano, e in buona misura la esigono come direzione concreta di sviluppo nel tempo, tanto più se – come oggi accade – questa aspirazione si diffonde nella società e non è astratta deduzione degli interpreti o della politica. [...] Dunque, al di là e prima delle disposizioni specifiche che la concretizzano, e anche quando esse omettono di concretizzarla, a qualunque livello dell'ordinamento – non certo solo a livello comunale – è la Costituzione stessa che *ammette e richiede*, in qualche misura imponendola, la realizzazione di dispositivi partecipativi rispondenti al concetto indicato e la loro possibile espansione verso le forme più elevate». In questo senso, si veda anche N. CAPONE, *Lo spazio pubblico come luogo per riabitare mondi in comune*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1, 2022, p. 163, secondo cui «lo spazio funzionalizzato alla dinamica relazionale è, forse, una delle novità più importanti introdotte dal paradigma costituzionale».

⁷⁵¹ Il riferimento è a S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014. La qualificazione del modello di amministrazione condivisa come utopia si deve alla sua prima teorizzazione da parte di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 62 ss. Nel senso di una realizzazione dell'amministrazione condivisa quale metodo organizzativo duraturo sembra porsi in maniera decisa il Comune di Bologna, che, nove anni dopo aver adottato – primo comune in Italia – il regolamento sull'amministrazione condivisa ha provveduto a inserire nel proprio Statuto (delibera del Consiglio comunale del 14 novembre 2022, n. 770453) il nuovo art. 4-bis, rubricato «Cittadinanza attiva e sussidiarietà», in base al quale: «1. Il Comune in attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale attua il metodo dell'amministrazione condivisa e ne disciplina con apposito regolamento soggetti, processi e forme di sostegno. 2. Il Comune pertanto valorizza e coinvolge attivamente nei processi della programmazione e della progettazione gli Enti del Terzo settore, le libere forme associative, le Case di Quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro. 3. Attraverso il metodo

dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità. 4. Il Consiglio in sede di approvazione del bilancio predetermina il complesso delle risorse finanziarie volte a promuovere le forme di collaborazione con i soggetti civici e la relativa destinazione secondo gli obiettivi programmatici. Il regolamento di cui al comma 1 predetermina i criteri e le procedure per la concessione di forme di sostegno ai progetti di amministrazione condivisa. 5. Annualmente la Giunta presenta alle competenti Commissioni consiliari, nonché rende pubblico, nelle forme più adeguate ad una diffusa informazione, l'elenco di tutti i soggetti civici e dei relativi progetti che hanno beneficiato delle concessioni di strutture, beni strumentali, contributi o servizi". Per un commento sulla portata di tale novità, si veda G. ARENA, *A Bologna, nove anni dopo, l'amministrazione condivisa è diventata strutturale*, in *Labsus*, 2023, che sottolinea: «Questo articolo è di particolare importanza non soltanto perché afferma che il Comune di Bologna vuole attuare il principio costituzionale di sussidiarietà, ma soprattutto perché dice di voler fare ciò usando l'amministrazione condivisa come modello organizzativo. Per la verità al primo comma l'articolo in esame parla di "metodo dell'amministrazione condivisa", anziché come sarebbe corretto di "modello organizzativo" (perché l'amministrazione condivisa è molto più di un "metodo"). Ma il concetto è chiaro e la sostanza non cambia». È infatti di tutta evidenza che l'intento perseguito sia quello di rendere l'amministrazione condivisa uno strumento cui poter ricorrere ordinariamente, come emerge dalla previsione di un regolamento che ne disciplinerà le forme, i processi, le risorse e i soggetti una volta per tutte e dalla possibilità di impiegare tale modello per lo sviluppo di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quelle dell'amministrazione, oltre che per gli interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani. Il testo dello Statuto comunale di Bologna è consultabile su: https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=5ec278abd343fb00803df510; il testo della relativa delibera del Consiglio comunale di Bologna è consultabile su: http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpub_delibere.nsf/%24%24OpenDominoDocument.xsp?documentId=A2DF7FE8FE313115C12588FC007F4C84&action=openDocument. Alla luce di tale recente intervento da parte del Comune di Bologna, sovengono le parole di H. MARCUSE, *La fine dell'utopia*, Bari, Laterza, 1968: «L'utopia non è ciò che è impossibile da realizzare, designa invece le resistenze che si frappongono alla sua realizzazione».

CAPITOLO III

Casi di studio: la rigenerazione urbana applicata

Il presente Capitolo, conclusivo della ricerca, nella prima parte tratterà casi di studio pratici, ovverosia concrete esperienze di rigenerazione urbana che si sono sviluppate sul territorio nazionale, in luoghi diversi e facendo ricorso a differenti strumenti giuridici.

In particolare, il primo paragrafo sarà dedicato al Teatro Tascabile di Bergamo e all'ex Asilo Filangieri di Napoli, due casi di rigenerazione urbana realizzati attraverso l'applicazione, rispettivamente, del partenariato culturale di cui all'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, e dell'innovativa qualificazione giuridica dell'immobile quale bene ad uso civico e collettivo urbano da parte di una delibera comunale.

Il secondo paragrafo affronterà attraverso la forma dell'intervista il caso di Roma Smistamento. Si tratta di uno spazio creativo nato a Roma, grazie all'iniziativa di un gruppo di giovani *under 30*, nei locali di un immobile ormai in disuso concesso in comodato d'uso da Rete Ferroviaria Italiana per cinque anni. Durante questo periodo Roma Smistamento ha svolto il ruolo di catalizzatore e motore di numerose iniziative culturali, sociali e formative; ciononostante, la mancata valorizzazione di tali aspetti ha determinato il mancato rinnovo del contratto e la conclusione dell'esperienza.

Nell'ultima parte del Capitolo, infine, verranno riportate le proposte di riqualificazione aventi ad oggetto due teatri romani, il Teatro delle Arti e il Teatro Valle (rispettivamente di proprietà privata e pubblica, comunale) e il complesso delle Mura Aureliane. Entrambe le proposte sono state elaborate nell'ambito del gruppo di ricerca sulla rigenerazione urbana costituito in seno al Consiglio Superiore per i Beni culturali e paesaggistici, che ha prodotto il documento "*La cultura salva la città. Una prima ipotesi di progetto per Roma*", discusso nella

seduta del 16 giugno 2022 e trasmesso al Ministro della cultura, al Capo di Gabinetto e al Segretario generale dello stesso dicastero il 1° agosto 2022⁷⁵².

1. Il partenariato culturale del Teatro Tascabile di Bergamo

Tra le esperienze di rigenerazione urbana più importanti a livello nazionale, realizzate mediante l'applicazione di strumenti giuridici innovativi, possono annoverarsi quelle aventi ad oggetto, rispettivamente, l'ex Monastero del Carmine a Bergamo e l'ex Asilo Filangieri di Napoli.

Il complesso dell'ex Monastero del Carmine si trova in via della Boccola, al centro di Bergamo Alta, ed è qualificato come bene di interesse culturale ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 42/2004⁷⁵³.

Si tratta di un edificio costruito a partire dalla seconda metà del XIV secolo, con l'edificazione del chiostro, del refettorio e degli alloggi monastici, sino alla seconda metà del XVII, quando sono state ultimate le stalle, la sala del Capitolo e la libreria. Il periodo di massimo utilizzo del fabbricato è avvenuto nei due secoli successivi, per poi venire abbandonato a fine Settecento, a seguito della soppressione dell'ordine monastico durante l'occupazione napoleonica. Nel corso del '800 la situazione peggiora: il monastero viene frazionato in vari appartamenti da locare e di fatto cessa qualsiasi attività manutentiva⁷⁵⁴. Lo stato di degrado dell'immobile si è protratto ancora fino alla metà degli anni '50 del XX secolo, quando, a seguito di un cedimento e della conseguente dichiarazione di inagibilità del 1954, le autorità ecclesiastiche lo hanno ceduto a titolo gratuito a favore del Comune di Bergamo.

⁷⁵² Il documento prende spunto da un lavoro coordinato dal Professor Marco D'Alberti, Presidente del Consiglio Superiore per i Beni culturali e paesaggistici, e dalla Professoressa Maria Cristina Terzaghi, Presidente del Comitato tecnico-scientifico per le belle arti. Il documento è protocollato con il riferimento MIC\MIC_SG_CONS-SUP\01\08\20 22\0025322-P.

⁷⁵³ D.M. del Ministero dell'Istruzione del 15 maggio 1912, vincolo n. 56. Cfr: https://www.comune.bergamo.it/sites/default/files/schede_inventari/beni_ibcaa/IBCAA_00056.pdf; <https://catalogo.beniculturali.it/viewAll/CulturalInstituteOrSite?region=Lombardia>.

⁷⁵⁴ Per un approfondimento della storia e del valore storico-artistico del Monastero, si vedano: <https://artbonus.gov.it/ex-monastero-del-carmine.html>; <https://fondoambiente.it/luoghi/monastero-del-carmine?ldc>.

Da tale momento è cominciato un lento e lungo percorso intrapreso dall'amministrazione comunale finalizzato alla tutela e valorizzazione del Monastero. In particolare, inizialmente l'edificio è stato reso nuovamente agibile con lavori di messa in sicurezza e di consolidamento statico; tuttavia, è solo a partire dal 1996 che il Monastero è tornato ad essere vissuto e utilizzato, destinando una parte dei suoi locali a sede operativa del Teatro Tascabile di Bergamo (TTB), mediante una serie di concessioni in uso precario.

Il Teatro Tascabile di Bergamo – Accademia delle Arti Sceniche, fondato nel 1973 da Renzo Vescovi, può essere qualificato come “teatro-laboratorio” o “teatro di gruppo”: esso basa la propria attività sull'interazione e sul lavoro collaborativo tra tutti i suoi membri, «relativo non solo alla preparazione di uno spettacolo, ma anche a tutto ciò che allo spettacolo sta intorno, realizzando specifici ed autonomi processi creativi non immediatamente “produttivi”, ma tali da determinare anche una parallela e continua elaborazione culturale»; dal 2011 il TTB ha assunto la forma giuridica di cooperativa sociale, il cui obiettivo è quello di «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini e dove l'artigianato teatrale, e conseguentemente l'addestramento ad esso finalizzato, è basato su una forma di collaborazione fondata sulla distinzione dei ruoli, delle mansioni, delle specialità, ma non sulla divisione e la settorializzazione del lavoro implicando regole di comportamento e valori che mirano alla formazione di una “mente collettiva”»⁷⁵⁵.

L'insediamento del TTB presso l'ex Monastero del Carmine ha permesso negli anni di costruire attorno all'immobile un processo teso non solo a preservarne il valore storico, artistico, architettonico e archeologico, ma anche a creare un legame profondo con la comunità di riferimento, ispirato alla divulgazione culturale, all'accessibilità e fruibilità del bene, al contrasto all'abbandono e all'emarginazione sociale, anche al di là delle immediate vicinanze al Monastero⁷⁵⁶. La concorrenza

⁷⁵⁵ Cfr.: <https://www.teatrotascabile.org/chisiamo/index.php>.

⁷⁵⁶ «Il campo d'indagine del TTB ricopre ambiti diversi e apparentemente distanti della cultura scenica: dal teatro di strada, alle arti sceniche orientali (delle quali è uno dei maggiori specialisti in Occidente), alla drammaturgia contemporanea. La produzione di spettacoli è affiancata da una regolare attività di pedagogia teatrale, rivolta ai giovani interessati all'arte dell'attore e agli operatori culturali interessati alla (in)formazione nel campo del teatro e delle arti sceniche in genere. Questo processo di sintesi culturale permette al TTB di propugnare un teatro fuori dai luoghi deputati, in senso fisico e mentale: un teatro aperto al pubblico, che scende in strada, scopre piazze

di questi elementi ha dunque determinato una sorta di compenetrazione tra il bene materiale – la struttura monastica – e quello immateriale, ovvero le attività che in esso si svolgono, al punto da rendere il Teatro Tascabile nell'ex Monastero un «bene culturale vivente»⁷⁵⁷.

Proprio grazie al lavoro portato avanti dal TTB, l'amministrazione comunale bergamasca negli ultimi venti anni ha dato avvio ad una serie di iniziative volte a

e angoli dimenticati, va nei quartieri e nelle periferie, cercando il confronto con un pubblico esteso e vario, dal profilo socioculturale frastagliato»; sul punto, si veda: <https://www.teatrotascabile.org/ricerca/index.php>. Nel Piano economico-finanziario *Fare teatro fare città*, allegato alla Convenzione ex art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 (sui cui si veda *infra*), pp. 2-3, si legge che «la cooperativa effettua lo svolgimento, la produzione, la ricerca e la sperimentazione di tecniche teatrali, la divulgazione di spettacoli di teatro e lo svolgimento di attività educative, didattiche, pedagogiche, espressive e teatrali, rivolte a tutte le tipologie di pubblico con una significativa parte di progetti particolarmente dedicati ai ragazzi in età scolare, agli adolescenti, agli anziani ed ai disabili, adulti e bambini, agli immigrati. A titolo esemplificativo e non esaustivo si intende compreso lo svolgimento stabile o temporaneo in proprio o per conto terzi delle seguenti attività: ideazione, produzione, promozione ed organizzazione compreso l'allestimento e la rappresentazione di spettacoli teatrali ed altri eventi; organizzazione, promozione e programmazione di rassegne, spettacoli teatrali e musicali, incontri, scambi ed iniziative culturali; organizzazione e gestione di conferenze, giornate di studio, laboratori formativi per studenti, insegnanti, genitori, animatori ed educatori; progettazione e gestione di corsi di aggiornamento, convegni, seminari e laboratori sui diversi linguaggi espressivi, rivolti anche agli alunni, agli insegnanti e al personale non docente della scuola di ogni ordine e grado; attività grafica ed editoriale cartacea ed elettronica, creazione, produzione e diffusione di bozze, mezzi audiovisivi, pubblicazione di testi e/o riviste di formazione in armonia con gli scopi sociali; organizzazione e gestione di un'ampia biblioteca e videoteca con materiali unici a disposizione per la consultazione e la visione a favore di studenti di teatro e al pubblico generico interessato; gestione di teatri, circoli, centri e/o spazi educativi e culturali in genere, ivi compresa la gestione dei servizi accessori a tali strutture, quali bar-caffetterie, ristoranti e spazi di ristoro, servizi di logistica e organizzazione in genere». Tra le maggiori manifestazioni culturali di cui il TTB si è fatto promotore, si può menzionare il Festival estivo *Arcate d'Arte – Il chiostro in scena*, che a partire dal 2015 si tiene ogni anno nel chiostro; cfr.: <https://carmine.teatrotascabile.org/arcate/>. Per ulteriori approfondimenti sulle attività del TTB, si vedano: P. G. NOSARI, *Nemo Propheta: per una storia del Teatro Tascabile di Bergamo*, in *Quaderni dello Spettacolo*, 79, 2005; R. VESCOVI, *Scritti del Teatro Tascabile di Bergamo*, a cura di M. SCHINO, Roma, Bulzoni, 2007.

⁷⁵⁷ F. TAVIANI, *Accademia delle Forme Sceniche*, in *Lettera dall'Italia – Enciclopedia Italiana*, 1992: «Vi sono alcuni beni culturali viventi. Nessun ministero sembra in grado di occuparsene. Spesso non si è neppure capaci di discernerli con precisione. Eppure, conservano e trasmettono un sapere prezioso, che rasenta la biografia, non rispetta le forme dell'organizzazione e della politica culturale, e sembra arcaico perché è organico. Bergamo, la Città Alta, è uno dei posti più belli d'Italia. È un concentrato di beni culturali. La gente, le istituzioni, persino i bar, gli alberghi, i ristoranti sembrano assuefatti all'ammirazione. Un'assuefazione che trasuda dai muri e colora gli sguardi dei ricchi. Iniziative artistiche e culturali di prim'ordine si susseguono quasi senza tregua. La buona organizzazione genera sazietà. Per questo a Bergamo rischia di passare quasi inosservata la presenza d'un bene culturale vivente. Quest'espressione evoca l'immagine d'un artista carico d'anni e di segreti del mestiere. È un *cliché* mentale che conviene lasciar da parte. Un bene culturale vivente è piuttosto paragonabile ad una di quelle che i botanici chiamano "gemme di rinnovamento" capaci di sopravvivere alle stagioni sfavorevoli conservando e trasmettendo vita e forma, cioè bellezza. Nel nostro caso non si tratta di vecchi. L'Accademia delle Forme Sceniche di Bergamo è una "gemma di rinnovamento" teatrale. È il secondo nome d'un gruppo, il Teatro Tascabile di Bergamo (TTB), che da più di vent'anni coltiva le ricerche sull'arte dell'attore con una testarda umiltà rivelatasi nel tempo intelligenza artistica».

recuperare il plesso e a evitare la dispersione del suo valore socio-culturale; tali interventi hanno visto l'avvicinarsi di strumenti giuridici diversi.

Inizialmente, l'istituto cui si è fatto ricorso è stato quello dell'accordo di valorizzazione di cui all'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁷⁵⁸, stipulato dal Mibact (Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia), dall'Agenza del Demanio e dal Comune di Bergamo, al fine di definire principi e obiettivi generali per il recupero e la valorizzazione non solo del Monastero ma anche dell'ex Carcere di Sant'Agata, situato nel medesimo isolato, parimenti soggetto a vincolo⁷⁵⁹ e in stato di abbandono.

In attuazione di tale accordo, nel 2015 l'amministrazione ha dunque pubblicato un bando per individuare soggetti idonei ad attuare il progetto di valorizzazione e gestione del compendio, ma la procedura non ha dato gli esiti sperati e si è conclusa senza trovare alcuna proposta di rigenerazione adeguata. Preso atto di tali difficoltà, i soggetti firmatari dell'accordo *ex art. 112, comma 4, Codice dei beni culturali*, hanno deciso di scorporare i due immobili e di stipulare un nuovo accordo avente ad oggetto esclusivamente il plesso del Carmine⁷⁶⁰, in modo da favorire la presentazione di un progetto qualitativamente apprezzabile e, al contempo, economicamente più sostenibile.

⁷⁵⁸ Si tratta dell'“*Accordo di valorizzazione ex art. 112, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i. Bergamo – Compendio Ex Monastero del Carmine-Ex carcere di Sant'Agata*” del 3 aprile 2012. L'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) prevede: “*Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti*”.

⁷⁵⁹ Bene sottoposto inizialmente a vincolo paesaggistico con D.M. del 4 gennaio 1957 e successivamente dichiarato di interesse storico-artistico con decreto del Direttore Regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia, ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 42/2004, il 16 marzo 2011, vincolo n. 269. Cfr: https://www.comune.bergamo.it/sites/default/files/schede_inventari/beni_ibcaa/IBCAA_00269.pdf.

⁷⁶⁰ Con atto sottoscritto il 10 aprile 2017.

A tal fine, il 29 giugno 2017 il Comune di Bergamo ha sottoscritto con il TTB un Protocollo d'Intesa⁷⁶¹ per definire le forme di collaborazione nell'attività di valorizzazione del Monastero, ispirate alla finalità di utilizzo degli spazi come luoghi di condivisione artistica, percorsi formativi e pedagogici, incontri e seminari, una “*casa comune, un crocevia dove ognuno possa lasciare la propria esperienza mana e artistica in una prospettiva disciplinare*”⁷⁶². Tuttavia, per realizzare l'ambizioso progetto, in sede di stipula del Protocollo il Teatro ha manifestato la necessità di una nuova forma di gestione del bene, più duratura e avente ad oggetto una porzione di immobile più estesa rispetto a quella impiegata fino a quel momento, ovvero la concessione in uso precario.

È dunque in questo ambito che si afferma l'idea di utilizzare uno strumento giuridico di recente introduzione: lo speciale partenariato culturale di cui all'art. 151, comma 3, Codice dei contratti pubblici. Tale disposizione, infatti, coniuga tre aspetti essenziali per la realizzazione di operazioni di rigenerazione complesse, necessariamente fondate su prospettive ad ampio spettro sia dal punto di vista temporale sia a livello di interventi da porre in essere: data l'ampiezza della disposizione che lo prevede, l'istituto, oltre a permettere una concessione del bene a titolo gratuito e maggiormente estesa sulla proprietà immobiliare, è dotato di elevata flessibilità nella strutturazione delle operazioni di valorizzazioni, che va di pari passo con la durata pluriennale del rapporto⁷⁶³.

Pertanto, il 18 dicembre 2017 il TTB ha presentato una proposta di convenzione *ex art. 151, comma 3, al Comune di Bergamo*⁷⁶⁴, il quale – avendola ritenuta

⁷⁶¹ Delibera della Giunta comunale 29 giugno 2017, n. 283.

⁷⁶² Così recitano le Premesse della Convenzione di partenariato *ex art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016* stipulata tra il Comune di Bergamo e il TTB, rep. n. 6764, racc. n. 5079, il 26 ottobre 2018, p. 3.

⁷⁶³ Art. 151, comma 3, d.lgs. n. 50/2016: “*Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1*”. Sulle caratteristiche del partenariato speciale *ex art. 151, comma 3, Codice dei contratti pubblici* si veda *amplius* il par. 2.1 del Capitolo II.

⁷⁶⁴ Il testo originario della disposizione in oggetto, vigente al momento della presentazione della proposta da parte del TTB prevedeva la legittimazione attiva alla stipula della convenzione, dal lato del soggetto pubblico, solo in capo al Ministero. Tuttavia, sul punto era già intervenuto il Ministero

tendenzialmente conforme alle necessità di tutela e valorizzazione del compendio⁷⁶⁵ – ha provveduto a pubblicarla sul sito istituzionale, al fine di verificare la sussistenza di proposte ulteriori; scaduto il termine senza che venissero avanzate iniziative alternative da parte di altri soggetti, il 26 ottobre 2018⁷⁶⁶ ha provveduto a sottoscrivere la convenzione, con la quale si è disposta la contestuale decadenza di tutti gli accordi precedenti tra le parti, tra i quali – in particolare – l’ultima concessione d’uso⁷⁶⁷ e il citato Protocollo d’intesa (art. 6).

Tra i contenuti più significativi della convenzione, finalizzata al recupero, restauro, rifunzionalizzazione e valorizzazione del plesso (art. 3), si possono menzionare in primo luogo gli obblighi reciprocamente assunti dalle parti (art. 4). In particolare, rileva in tal senso la previsione dell’impegno del Comune nel “*proporre iniziative da realizzare negli spazi del complesso immobiliare anche da parte di soggetti terzi rispetto all’accordo, la cui proposta culturale fosse ritenuta valida da entrambi i soggetti partner*”, che denota non solo una concreta collaborazione del *partner* pubblico nell’attivarsi per la fruizione e valorizzazione del bene, ma anche l’apertura del compendio a soggetti ulteriori ritenuti idonei; dal canto suo, il TTB ha assunto l’obbligo di proseguire le iniziative culturali di cui è promotore. Del resto, è espressamente sancito che entrambe le parti si assumono l’impegno “*ad operare in uno spirito di leale collaborazione per la migliore realizzazione delle attività, conformando la propria condotta ai principi di fiducia reciproca, responsabilità, sostenibilità, proporzionalità, adeguatezza*”, così richiamando molti dei principi che – come si è avuto modo di vedere – informano la maggior parte dei regolamenti di amministrazione condivisa⁷⁶⁸.

In secondo luogo, occorre far riferimento alla previsione di cui all’art. 7, rubricato “*Definizione delle rispettive competenze*”, dalla quale è possibile evincere la

che, con propria nota del 9 giugno 2016, aveva chiarito che anche gli enti territoriali potessero attivare forme speciali di partenariato *ex art.* 151, comma 3, d.lgs. n. 50/2016, per la valorizzazione dei propri beni culturali, previo confronto con i competenti uffici ministeriali. L’articolo è stato poi modificato ad opera del d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020) e prevede ora espressamente che il partenariato speciale possa essere attivato anche da enti territoriali diversi dallo Stato.

⁷⁶⁵ Delibera della Giunta comunale 21 dicembre 2017, n. 320.

⁷⁶⁶ Convenzione di partenariato *ex art.* 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, 26 ottobre 2018, rep. n. 6764, racc. n. 5079, per la realizzazione del Programma “*Azioni di valorizzazione e fruizione di parte del complesso ex Monastero del Carmine*”, nell’ambito del Progetto “*#tuoCarmine*”.

⁷⁶⁷ Atto n. 1655 Reg. Atti Privati del 16 febbraio 2016.

⁷⁶⁸ Sul punto, si vedano *supra* i parr. 3.1 e ss. del Capitolo II.

massima elasticità che ispira la disciplina del partenariato speciale *ex art.* 151, comma 3, d.lgs. n. 50/2016, laddove le parti, prendendo atto della natura della convenzione e degli interventi che tramite essa si intendono realizzare, concordano sull'eventualità che le attività programmate o da programmare possano essere modificate, previo consenso di entrambe, in modo da renderle maggiormente rispondenti alle necessità via via manifestate dalla comunità di riferimento.

Infine, è da menzionarsi la durata dell'accordo, pari a venti anni, rinnovabile per un eguale periodo (art. 10). Anche in questo caso, peraltro, emerge la natura flessibile dell'istituto, prevedendosi che, decorsi i primi cinque anni dalla sottoscrizione, le parti verifichino l'andamento complessivo della realizzazione del progetto, ammettendosi la possibilità di adattamenti in corso d'opera. Infatti, allegato alla Convenzione e come sua parte integrante, vi è il Programma di interventi, che dettaglia le diverse operazioni da porre concretamente in essere per valorizzare il bene nel corso del rapporto, suddividendole in tre sezioni, ciascuna con differenti scadenze: la prima, relativa alla Sala del Capitolo, alla sala teatrale, al foyer e ai camerini, da eseguire entro tre anni dalla stipula; la seconda, avente ad oggetto l'atelier e il chiostro, da programmare entro cinque anni dalla firma; infine, la terza sezione, sulla realizzazione di un sistema di connessioni verticali, l'ampliamento dell'atelier e l'insediamento di nuove attività culturali e complementari, da pianificare e realizzare nell'ambito dell'intera durata della convenzione⁷⁶⁹.

Dal punto di vista amministrativo e organizzativo, fulcro della convenzione è il Tavolo tecnico, composto da un referente designato da ciascun *partner*⁷⁷⁰ e definito quale “*organismo di confronto e collaborazione tra le parti, per la gestione*

⁷⁶⁹ Il primo lotto di interventi, iniziato nel 2019 e terminato a fine 2020, ha avuto ad oggetto la sala del Capitolo, resa sala polivalente, e il refettorio, divenuto Teatro Renzo Vescovi, il cui foyer è stato ricavato dall'antica cucina, adibita in altra parte a sede della Biblioteca Teatrale Eurasiana. La parte settentrionale del complesso è oggetto del secondo lotto di interventi, iniziato nel 2021 e ancora in corso, finalizzato alla rifunzionalizzazione del chiostro da adibire ad atelier (sale prova per gli attori, sartoria, magazzini per ospitare le lavorazioni artigianali degli allestimenti scenografici e le apparecchiature tecniche, guardaroba per i costumi, lavanderia, falegnameria, gli uffici), anche mediante la realizzazione delle connessioni verticali (due scale d'accesso sul lato settentrionale e un sistema di montacarichi), e alla realizzazione della foresteria d'artista dove ospitare artisti e studiosi (dislocata su tre piani nel corpo di fabbrica che affaccia su via Boccola, composta da sei stanze indipendenti, ciascuna dotata di un proprio bagno, per un'ospitalità complessiva di quattordici persone). Sul punto, cfr: <https://carmine.teatrotascabile.org/work/>.

⁷⁷⁰ L'art. 5 prevede che, con il consenso dei competenti uffici del Mibact, può partecipare al Tavolo anche la Soprintendenza, nonché esperti e collaboratori delle parti, in relazione a specifici temi di confronto e previa comunicazione.

operativa dei contenuti del presente accordo”, cui sono attribuite competenze fondamentali, quali la pianificazione delle attività di verifica circa l’attuazione del Programma di interventi, la definizione dei piani di manutenzione straordinaria e ordinaria, la progettazione degli interventi di recupero e valorizzazione, la valutazione dei risultati diretti e indiretti della collaborazione e delle opportunità conseguenti al processo di rigenerazione e di ogni altro profilo rilevante al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati, (art. 5)⁷⁷¹, nonché l’approvazione del piano economico-finanziario annuale (art. 8).

Le disposizioni richiamate consentono di individuare i principali vantaggi derivanti dall’applicazione del partenariato culturale previsto dal Codice dei contratti pubblici in un caso concreto.

Anzitutto, grazie alla composizione negoziale degli interessi in gioco, le parti possono costruire insieme, attraverso un percorso condiviso, tanto la programmazione delle attività necessarie per la valorizzazione del bene quanto le modalità di concreta attuazione delle stesse, giungendo dunque alla stipula di un atto il cui contenuto è stato frutto di un’elaborazione strutturata nel tempo e consensuale⁷⁷². Inoltre, tale peculiarità riemerge anche nello svolgimento del rapporto, laddove il carattere evolutivo dell’istituto permette di avvicinare le

⁷⁷¹ In particolare, l’art. 5 della Convenzione specifica che: *“Il Tavolo tecnico si riunisce ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità e, di norma, almeno una volta ogni sei mesi, sui seguenti temi: entro il mese di gennaio di ciascun anno verifica e pianifica in merito al programma generale delle attività annuali, in relazione agli ambiti tematici selezionati dal comune o offerti dal TTB, coerentemente con le risorse tecniche ed economico-finanziarie disponibili; verifica ed approva la programmazione degli interventi di recupero, ristrutturazione, rifunionalizzazione ed allestimento per fasi e parti relative al compendio immobiliare dell’ex Monastero del Carmine, ferme restando le competenze operative delle parti in ordine all’approvazione ed esecuzione dei progetti relativi; valuta e definisce le più efficienti condizioni operative e gestionali ai fini dell’avanzamento delle attività; valuta le attività svolte nel primo semestre e programma le attività e gli interventi per il semestre successivo; valuta gli scostamenti della programmazione, individua le criticità e delle soluzioni per rimuoverle; verifica e valuta le risorse finanziarie disponibili e/o attivabili e le programmazioni relative di cui costituiscono dotazioni; più in generale, valuta i risultati diretti ed indiretti che scaturiscono dalla collaborazione e dalle opportunità generate nei processi di valorizzazione del patrimonio culturale; valuta qualsivoglia altro tema specifico che rilevi sotto il profilo della verifica di opportunità e della valutazione del partenariato, utile a garantire i più proficui risultati ed il conseguimento degli obiettivi prefissati o di ulteriori obiettivi emergenti; elabora e sottoscrive il verbale delle proprie sedute al termine di ciascuna di esse”*.

⁷⁷² In ciò si coglie una delle maggiori differenze rispetto ai tradizionali istituti previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), quali in particolare l’accordo di valorizzazione *ex art. 112* (inizialmente utilizzato anche in relazione al compendio carmelitano e al complesso dell’ex carcere di Sant’Agata) e la gestione indiretta *ex art. 115*, che invece prevedono il coinvolgimento del privato solo – rispettivamente – nella fase ascendente/programmatoria o in quella discendente/attuativa. Sul punto, si veda più approfonditamente il par. 1 del Capitolo II.

operazioni di recupero non solo alle nuove esigenze avanzate dalle parti, ma anche a quelle manifestate dai cittadini, cui, in definitiva, l’iniziativa di rigenerazione urbana è rivolta. Infatti, l’art. 7 della convenzione espressamente pone tra i compiti principali che il TTB deve assolvere quello di gestire i beni oggetto dell’accordo “*secondo i principi di massima apertura e accessibilità al pubblico, favorendo la partecipazione attiva della comunità locale*”. Infine, rileva la figura cardine del Tavolo tecnico, che da un lato, attraverso le numerose attribuzioni di cui gode, realizza una notevole semplificazione, garantendo la concentrazione in un unico organismo di tutte le questioni sia amministrative che operative sorte; dall’altro lato, con la sua natura paritaria assicura che le medesime questioni vengano affrontate e risolte congiuntamente dalle parti interessate, senza l’imposizione di scelte unilaterali da parte del soggetto pubblico⁷⁷³.

Cionondimeno, giova comunque evidenziare in questa sede alcuni limiti che l’applicazione del partenariato culturale *ex art. 151, comma 3*, sconta, soprattutto se posta in relazione con i regolamenti di amministrazione condivisa analizzati in precedenza.

In particolare, per quanto è vero che le disposizioni degli artt. 3 e 7 della convenzione assicurino il contributo di soggetti terzi e la massima fruizione del bene al pubblico, tale partecipazione assume carattere passivo, quale mero godimento del plesso e delle attività che in esso si svolgono. In altri termini, l’accessibilità – che pure è sancita più volte dal patto – sembra limitarsi a considerare la comunità quale mera destinataria di scelte già compiute, non garantendo un contributo proattivo alla determinazione e pianificazione delle stesse⁷⁷⁴.

Infatti, i soggetti esterni menzionati dall’art. 3 si identificano, di fatto, con individui qualificati e presumibilmente operanti nel settore, non coincidenti con la collettività generale, dal momento che essi sono ammessi solo ad avanzare proposte culturali, la cui validità dovrà peraltro essere valutata dalle parti dell’accordo. Parimenti, l’art. 7, nel sancire l’impegno a favorire la partecipazione attiva della comunità,

⁷⁷³ Sul punto, si veda G. MACDONALD, *L’innovativo istituto del partenariato speciale con il Teatro Tascabile di Bergamo*, in *Labsus*, 2020, pp. 3-4.

⁷⁷⁴ G. GUSMAROLI, *Il capitale relazionale diventa innovazione culturale*, in *Labsus*, 2018, p. 4.

specifica poi che il TTB si assume l'obbligo di “*garantire l'accessibilità e la pubblica fruizione del chiostro del Carmine, seppure prevedendo la possibilità di svolgimento di proprie attività caratteristiche e complementari*”. Tale tendenza è peraltro confermata dalla composizione del Tavolo tecnico, in uno con la centralità ad esso riconosciuta nella gestione e attuazione dell'accordo: tale organo, se da una parte pone sullo stesso piano il *partner* pubblico e quello privato, dall'altra non ammette l'intervento di soggetti terzi, se non quelli rappresentativi del Mibact o collaboratori delle parti, escludendo dunque i beneficiari del progetto in quanto tali, ossia la comunità tutta.

In definitiva, il rischio è quello di ridurre il contributo della collettività all'accesso dei luoghi e alla fruizione degli spettacoli e dei servizi messi a disposizione, senza che essa possa invece effettivamente co-determinare le destinazioni e gli impieghi del bene più idonei al soddisfacimento dei propri diritti fondamentali, funzione essenziale dei beni comuni e obiettivo primario dei regolamenti di amministrazione condivisa e dei patti di collaborazione. Questi ultimi, dunque, potrebbero rappresentare la via da percorrere in futuro anche in relazione all'ex Monastero del Carmine, in modo tale da mantenere il prezioso apporto del Teatro Tascabile di Bergamo, assicurando al contempo la partecipazione attiva dei cittadini nella determinazione delle attività di rigenerazione urbana.

Del resto, il Comune di Bergamo non è nuovo alla funzione di amministrazione condivisa. L'amministrazione bergamasca si è infatti dotata di un proprio regolamento per la collaborazione tra cittadini attivi e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani già nel 2016⁷⁷⁵ e, in attuazione di quest'ultimo, ha stipulato un patto di collaborazione avente ad oggetto l'ex carcere di Sant'Agata⁷⁷⁶. Tale complesso, come ricordato, stante la vicinanza all'ex Monastero, inizialmente era stato ricompreso nel medesimo accordo di valorizzazione *ex art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali*, per poi venire scorporato e, infine, intraprendere appunto la strada del patto di collaborazione⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ Delibera del Consiglio comunale del 19 gennaio 2016, n. 4. Il resto del regolamento è disponibile su: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/10/Regolamento-sui-beni-comuni1.pdf>.

⁷⁷⁶ Delibera della Giunta comunale del 21 dicembre 2017, n. 586.

⁷⁷⁷ Il complesso dell'ex carcere, dopo esser stato scorporato dall'accordo di valorizzazione *ex art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali*, è stato riaperto nel 2015 mediante la concessione all'Associazione APS Maite, con la quale, in qualità di figura di cittadinanza attiva, il Comune di

2. Il modello napoletano dell'uso civico e collettivo urbano: l'ex Asilo Filangieri

Prima di approfondire l'esperienza di rigenerazione urbana che interessa l'ex Asilo Filangieri, si ritiene opportuno evidenziare come il Comune di Napoli negli ultimi anni si sia reso protagonista di un'evoluzione tesa a configurare una vera e propria *governance* dei beni comuni.

Ripercorrendo brevemente le principali tappe di tale percorso, in primo luogo rileva la delibera consiliare che ha modificato lo Statuto comunale⁷⁷⁸, prevedendo espressamente tra le finalità e i valori fondamentali che: *“Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali”* (art. 3, comma 2)⁷⁷⁹. Successivamente, due ulteriori delibere – rispettivamente del Consiglio comunale⁷⁸⁰ e della Giunta comunale⁷⁸¹ – hanno provveduto a istituire il Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni, ossia un *“luogo di sviluppo di processi elaborative di base, proposte dal basso e*

Bergamo ha successivamente stipulato il patto di collaborazione, affinché il bene venisse rigenerato secondo cinque linee guida: spazio artistico, luogo associativo, bene culturale e turistico, spazio per mostre e *performance*, attività formative, doposcuola, aule studio, luogo di incontri, dibattiti e conferenze; dal 2020, in particolare, il complesso è gestito dal progetto Ba.Be.L.E. – Bari-Bergamo Local Energy, che prevede lo scambio di buone pratiche nella gestione condivisa di spazi pubblici tra i Comuni di Bari e di Bergamo, coadiuvati da Spazio 13 di Bari, l'Associazione Maite e HG80-Impresa sociale di Bergamo, nonché da un gruppo di nove giovani con competenze multidisciplinari. Per un approfondimento sul percorso di rigenerazione urbana avente ad oggetto l'ex carcere di Sant'Agata, si vedano: <https://maite.it/il-progetto-maite/>; <https://exsa.it/pagina/chi-siamo/>; G. GUSMAROLI, *Ex carcere di Bergamo: un patto di collaborazione “storico” come la città alta*, in *Labsus*, 2018. Sulle ulteriori iniziative intraprese in tal senso dal Comune di Bergamo, cfr.: M. FIORETTI, *Bergamo stringe un patto con i suoi cittadini: 15 luoghi da rigenerare*, in *Labsus*, 2016.

⁷⁷⁸ Delibera del Consiglio comunale del 22 settembre 2011, n. 24. Il testo dello Statuto è disponibile al sito: <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

⁷⁷⁹ Il Comune di Napoli non è peraltro l'unico a prevedere la tutela e il riconoscimento dei beni comuni nel proprio Statuto. In questo senso, rileva lo Statuto della Città di Torino (delibera del Consiglio Comunale del 7 febbraio 2011, n. 14 e ss. mm.), che all'art. 2, comma 1, lett. q), annovera tra le finalità che il Comune persegue quella di *“riconoscere, anche al fine di tutelare le generazioni future, i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e garantirne il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali”*; sul punto, si rimanda al par. 3.1 del Capitolo II.

⁷⁸⁰ Delibera del Consiglio comunale del 18 aprile 2012, n. 8. Il testo della delibera è disponibile al sito: <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

⁷⁸¹ Delibera della Giunta comunale del 18 gennaio 2013, n.17. Il testo della delibera è disponibile al sito: <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

forme di sintesi per la promozione, gestione e valorizzazione dei beni comuni”, e ad approvare i decreti sindacali per l’istituzione e la nomina dei membri dell’Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli, con funzioni di studio, analisi e controllo sulla tutela e gestione di tali beni⁷⁸².

A questa prima apertura hanno fatto poi seguito, al fine di una effettiva concretizzazione, una serie di atti successivi. In particolare, con delibera del Consiglio comunale del 9 marzo 2015, n. 7, rubricata *“Indirizzi per l’individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva”* l’amministrazione, recependo con emendamenti una precedente delibera della Giunta⁷⁸³, da un lato, ha riconosciuto l’esistenza sul territorio comunale di esperienze di rigenerazione urbana già avviate su beni e aree di proprietà del Comune, con ciò accogliendo la qualificazione spontanea da parte dei cittadini di tali beni come *“luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale”*; dall’altro lato, è stato sancito l’impegno a valorizzare tali beni, favorendo in particolare i comitati cittadini già mobilitatisi per la cura dei beni percepiti come comuni.

Tale impegno, per quanto attiene specificamente all’ex Asilo Filangieri, ha poi preso corpo con la delibera del 29 dicembre 2015, n. 893, adottata dalla Giunta comunale, cui il Consiglio aveva demandato l’attuazione delle previsioni generali stabilite a monte con l’atto di indirizzo.

L’ex Asilo Filangieri è un palazzo storico risalente al XIV secolo, situato nel quartiere centrale di San Lorenzo e afferente al complesso monumentale di San Gregorio Armeno. L’immobile, appartenente al Convento di San Gregorio, nel primo dopoguerra fu acquistato dalla contessa Giulia Filangieri di Candida che lo destinò agli orfani di guerra, per poi essere abbandonato nel 1980 a seguito di un terremoto e destinato a permanere in uno stato di sostanziale degrado per decenni, nonostante l’intervenuta qualificazione di bene quale patrimonio dell’UNESCO nel 1995⁷⁸⁴.

⁷⁸² Decreti del Sindaco di Napoli n. 314 del 24 giugno 2013, n. 318 del 25 giugno 2013 e n. 26 del 20 gennaio 2014.

⁷⁸³ Delibera della Giunta comunale del 24 aprile 2014, n. 258.

⁷⁸⁴ M. PEZZELLA, F. BIAGI, *Beni comuni ad uso civico e collettivo urbano. Un’esperienza*

Per vero, l'immobile era già stato oggetto di una precedente delibera della Giunta⁷⁸⁵, adottata a seguito della breve occupazione avvenuta il 2 marzo 2012. Infatti, dopo decenni di incuria, il bene era stato ristrutturato per affidarlo alla Fondazione Forum Universale delle Culture, incaricata di finanziare una serie di grandi eventi; a fronte di questa scelta, lavoratori e lavoratrici nel campo culturale, riunitisi nel collettivo "La Balena", si erano fermamente opposti, ritenendo la logica dei grandi eventi inidonea a rispondere alle reali esigenze del contesto urbano e pregiudizievoli per i soggetti impegnati da tempo nella produzione artistica indipendente, privi di spazi e infrastrutture adeguati⁷⁸⁶. Immediatamente dopo la mobilitazione, il Comune aveva intrapreso un proficuo dialogo con gli occupanti, decidendo di destinare l'immobile a "luogo con utilizzo complesso in ambito culturale", al fine di agevolare "la formazione di una prassi costitutiva di "uso civico" del bene comune, da parte della comunità delle lavoratrici e dei lavoratori dell'immateriale".

Infine, la delibera n. 893 del 2015⁷⁸⁷ ha definitivamente provveduto a formalizzare e legittimare l'esperienza di gestione diretta dell'ex Asilo. In particolare, l'atto riconosce e inserisce il bene nel novero delle strutture destinate alla fruizione civica e collettiva e ne attesta l'alto valore non in termini di mercato, bensì di «redditività civica», ossia in base agli output sociali e culturali prodotti dalle attività⁷⁸⁸; inoltre,

napoletana. Intervista a Nicola Capone, in Il Ponte, 4, 2019, p. 26.

⁷⁸⁵ Delibera della Giunta comunale del 25 maggio aprile 2012, n. 400, consultabile al sito: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwifuqvjuun6AhWKLewKHVNNBokQFnoECA0QAO&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.napoli.it%2Ffile%2Fcm%2Fpages%2FServeAttachment.php%2FL%2FIT%2FD%2F0%25252F3%25252F4%25252FD.1c3a9e14579b9e5eebc3%2FP%2FBLOB%253AID%253D16783%2FE%2Fpdf%3Fmode%3Ddownload&usg=AOvVaw06zT9gmTfHMFb_I4_uSkAt.

⁷⁸⁶ G. MICCIARELLI, *Napoli. L'uso civico e la rete dei beni comuni emergenti*, in *XV Rapporto sui diritti globali*, Roma, Ediesse, 2017, pp. 406-407. In particolare, l'Autore annovera la Fondazione inizialmente selezionata come affidataria del bene tra i «grandi protagonisti della rigenerazione degli ultimi anni [...] che, grazie a una forza di investimento e di persuasione economica maggiore di tanti finanziamenti pubblici, hanno trasformato pezzi di città in "non luoghi" [...], in cui gli individui si incrociano senza mai entrare in relazione». Sul punto, si vedano anche: A. POSTIGLIONE, *Napoli, occupato forum culture*, in *il Fatto Quotidiano*, 3 marzo 2012; C. ZAGARIA, *La Balena: "Liberiamo la cultura"*. *Scatta il blitz all'Ex Asilo Filangieri*, in *la Repubblica*, 3 marzo 2012.

⁷⁸⁷ Il testo della delibera della Giunta comunale n. 893 del 29 dicembre 2015 è consultabile su: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj4oOyC_xen6AhVdQfEDHa2rCAIQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.napoli.it%2Ffile%2Fcm%2Fpages%2FServeAttachment.php%2FL%2FIT%2FD%2F0%25252F3%25252F4%25252FD.1c3a9e14579b9e5eebc3%2FP%2FBLOB%253AID%253D16783%2FE%2Fpdf%3Fmode%3Ddownload&usg=AOvVaw06zT9gmTfHMFb_I4_uSkAt.

⁷⁸⁸ In questi termini, M. F. DE TULLIO, G. RICCIO, *Per un approccio sistemico al patrimonio*

nel confermare l'impegno a sostegno delle attività si svolgono che nel complesso monumentale, l'amministrazione comunale provvede – nei limiti delle risorse disponibili – ad assumere gli oneri di gestione necessari per garantirne l'uso collettivo quale “*centro di produzione interdipendente delle lavoratrici e dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo, aperto a tutti gli appartenenti alla comunità*”, nonché a dare mandato agli uffici competenti *ratione materiae* di incardinare presso l'ex Asilo un'unità organizzativa *ad hoc* per il supporto sotto i profili gestionale, logistico e organizzativo; infine, viene acquisita come parte integrante del provvedimento la Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano, redatta dalla stessa comunità impegnata nella cura del bene, che contiene e sottende il metodo e il processo di autoregolazione adottati in ordine alla gestione diretta. Dall'insieme delle delibere susseguitesesi nel corso degli ultimi anni e aventi ad oggetto il complesso dell'ex Asilo è possibile cogliere i tratti fondanti di questo modello di rigenerazione urbana dal basso⁷⁸⁹.

In primo luogo, con l'Asilo a Napoli si sperimenta un'interpretazione e una conseguente applicazione innovativa e costituzionalmente orientata della nozione di uso civico.

Per quanto in questa sede non sia possibile darne conto in modo esaustivo, in via di prima approssimazione può dirsi che gli usi civici, rientrando nella categoria degli usi, sono fonti del diritto che, nelle materie regolate da leggi e regolamenti – com'è nel caso di specie –, hanno efficacia solo in quanto da essi richiamati (artt. 1 e 8 delle Disposizioni preliminari al Codice civile)⁷⁹⁰. Pertanto, da un lato, essi si rifanno alla tradizione giuridica dell'uso, il quale a sua volta rimanda all'idoneità del mondo fattuale di generare, a certe condizioni, regole di diritto⁷⁹¹; dall'altro lato,

culturale: usi civici e beni comuni. Il caso dell'Ex Asilo Filangieri di Napoli, in FONDAZIONE FITZCARRALDO (a cura di), *Visioni al futuro. Contributi all'Anno Europeo del Patrimonio Culturale 2018*, 2018, p. 1; A. S. ACOSTA ALVARADO, M. F. DE TULLIO, *L'Asilo Filangieri di Napoli, percorso pratico di una teoria in costruzione*, in www.volerelaluna.it, 2020, p. 3.

⁷⁸⁹ R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 247-248.

⁷⁹⁰ Per una ricostruzione più puntuale della categoria degli usi civici e della loro evoluzione nella storia del diritto, si rinvia a U. PETRONIO, *Usi civici*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992.

⁷⁹¹ N. CAPONE, *Lo spazio e la norma. Per una ecologia politica del diritto*, Verona, Ombre Corte, 2020, p. 107: «Ribadire che gli usi sono fonte del diritto significa ripensare radicalmente anche la natura della norma che, aprendosi al mondo dei fatti e degli eventi, si interroga sulla possibile evoluzione delle decisioni umane che hanno sempre – consapevolmente o inconsapevolmente – come loro matrice un'intima relazione con i beni che costituiscono lo spazio entro cui e attraverso

in quanto civili, tali usi insistono su beni che, siano essi pubblici o privati, non appartengono a coloro che esercitano i diritti di godimento e d'uso.

D'altra parte, l'uso che insiste sull'Asilo non è solo civile, ma è qualificato anche come collettivo. Tale caratteristica richiama più da vicino la ricostruzione originaria del demanio e il concetto di proprietà pubblica in senso oggettivo elaborati da Giannini⁷⁹². In particolare, l'Autore evidenzia come inizialmente i beni demaniali fossero «beni di proprietà collettiva affidati in gestione legale ad enti territoriali» e solo successivamente i rapporti si invertirono, configurando i soggetti pubblici come effettivi proprietari⁷⁹³; tuttavia, la risalente concezione della proprietà collettiva viene in parte recuperata attraverso l'enucleazione della proprietà pubblica in senso oggettivo, laddove, ferma restando l'appartenenza al soggetto pubblico, la fruizione del bene spetta alla collettività⁷⁹⁴.

Il collegamento sussistente tra diritti collettivi e uso civile⁷⁹⁵ permette di evidenziare allora alcune analogie di quest'ultimo con la categoria dei beni comuni⁷⁹⁶, quali l'utilizzo non esclusivo del bene, l'attivazione diretta della

cui i fatti accadono».

⁷⁹² In particolare, si rimanda a: M. S. GIANNINI, *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963; ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995. Per un approfondimento sul punto, si veda: M. D'ALBERTI, *Lo Stato e l'economia in Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2000, pp. 1087 ss.

⁷⁹³ M. S. GIANNINI, *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, cit., p. 52: «Stato e comuni divennero così amministratori del dominio, inteso sempre come proprietà collettiva. Poi, inavvertitamente, quasi si invertirono le parti, si giunse a concepire Stato e comuni come proprietari dei beni, gravati da servitù di uso da parte della collettività».

⁷⁹⁴ M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 91 ss.

⁷⁹⁵ Del resto, la connessione tra usi civili e diritti collettivi, soprattutto in punto di partecipazione democratica è stato affermato anche dalla Corte costituzionale, con sent. del 13 novembre 1997, n. 345, ove si afferma: «Vi è dunque una stretta connessione fra "l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civili nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio", in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 82, quinto comma, lettera h), del d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dalla legge n. 431 del 1985, [...] e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione». Sul punto, si veda V. TAURINI, *L'Ex Asilo Filangieri ed il governo dei beni comuni*, in *Labsus*, 2016.

⁷⁹⁶ N. CAPONE, *L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civili e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive*, in S. ROSATI (a cura di), *Il Cammino delle Terre Comuni. Dalle leggi liquidatorie degli usi civili al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi*, Atti del I Convegno Nazionale sui Domini Collettivi, Tarquinia, 8 giugno 2019, in *Fonti di Storia Cornetana*, 45, 2019, p. 154.

collettività nelle attività di cura e gestione, la fruizione caratterizzata da piena accessibilità e inclusività.

Ulteriore caratteristica del modello napoletano consiste nel fatto che il fondamento legittimante tanto l'attività svolta nell'Asilo quanto la saldatura degli usi civici e collettivi con i beni comuni è costituito da una delibera comunale. Il provvedimento amministrativo, dunque, realizza in questo caso una duplice funzione. Infatti, attraverso la delibera l'amministrazione comunale dimostra di comprendere e accogliere l'iniziativa dal basso in atto sull'immobile qualificandolo quale bene comune, in conformità alla percezione come tale da parte della comunità cittadina e all'uso collettivo che su di esso viene esercitato; inoltre, il provvedimento, proprio in virtù di tale riconoscimento, incide sulla struttura stessa del bene, determinandone una modifica strutturale: l'affermata giuridicità degli usi civici e collettivi e la conseguente individuazione del complesso quale bene comune lo rendono necessariamente e fisiologicamente destinato ad aprirsi alla collettività⁷⁹⁷. Tuttavia, al riconoscimento dell'Asilo quale bene sul quale si incardinano usi civici e collettivi si accompagna un ulteriore e decisivo elemento: il recepimento da parte della delibera comunale della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano come sua parte integrante. L'acquisizione della Dichiarazione nel provvedimento è funzionale a regolamentare le modalità di utilizzo del bene, in modo da evitare derive escludenti che potrebbero insorgere se l'uso civico e collettivo fosse lasciato privo di qualsiasi prescrizione in ordine al godimento⁷⁹⁸.

⁷⁹⁷ M. PEZZELLA, F. BIAGI, *Beni comuni ad uso civico e collettivo urbano. Un'esperienza napoletana. Intervista a Nicola Capone*, cit., pp. 28-30.

⁷⁹⁸ N. CAPONE, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 4, 2016, pp. 625-626: «I diritti collettivi implicano sempre l'uso diretto del bene da parte di determinate comunità, i cui membri non potrebbero mai essere considerati meri fruitori [...]. Questo aspetto è però ambivalente, perché se è vero che in questo modo viene superata l'astrattezza della generalità propria della destinazione d'uso pubblico [...] è altresì vivo il pericolo di un eccessivo particolarismo in quanto le comunità di abitanti, per loro struttura, tendono ad essere chiuse ed escludenti rispetto a chi è estraneo alla comunità stessa. Questa ambivalenza può essere superata se viene salvaguardata la funzione sociale, la destinazione pubblica, nonché la salvaguardia intergenerazionale dei beni stessi, la qualcosa è possibile solo se vengono garantiti i quattro principi fondamentali propri degli usi collettivi: l'accessibilità, l'inclusività, l'imparzialità e la fruibilità [...]. Questo schema pratico e concettuale ha due importanti implicazioni. Da una parte la pubblica amministrazione cambia funzione. Non interviene più in senso autoritativo ma crea le condizioni, attraverso appositi regolamenti d'uso, affinché si autogeneri un ambiente di sviluppo civico [...]. Si fa garante, inoltre, che nell'uso collettivo dei beni si rispettino proprio i principi fondanti degli usi civici: accessibilità, inclusività, imparzialità e fruibilità».

Come è stato notato, la particolarità della vicenda napoletana è rappresentata dalla circostanza per cui la Dichiarazione, che dunque costituisce la principale fonte di disciplina per la gestione del bene comune, non promana dalla pubblica amministrazione, bensì direttamente dalla comunità titolare del diritto di uso civico e collettivo⁷⁹⁹. Pertanto, nella fattispecie in esame il provvedimento amministrativo costituisce lo spazio per riconoscere le pratiche di autogoverno e autonormazione della comunità⁸⁰⁰, con ciò dando vita ad uno speciale modello di rigenerazione e finanche di amministrazione, che «ridefinisce così il ruolo dei poteri pubblici»⁸⁰¹. Alla luce di quanto esposto, risulta allora evidente come nell'ambito del modello applicato in relazione all'ex Asilo assuma un ruolo centrale proprio la Dichiarazione, della quale occorre brevemente dar conto nei suoi contenuti più rilevanti⁸⁰².

Anzitutto rileva il Preambolo, nel quale si delineano le caratteristiche principali dell'esperienza. In primo luogo, si fa espresso riferimento all'istituto giuridico dell'uso civico, che viene qualificato come *“la più antica forma d'uso collettivo di beni destinati al godimento e all'uso pubblico”*, che trova disciplina nella stessa Dichiarazione, al fine di evitare che l'uso venga piegato a istanze individualistiche, come specificato dall'art. 2: *“La presente dichiarazione ispirandosi a un'interpretazione estensiva degli usi civici regola l'utilizzo degli spazi de l'Asilo e degli strumenti di produzione ivi contenuti, garantendo la fruibilità, l'inclusività, l'imparzialità, l'accessibilità e l'autogoverno, al fine di assicurare la conservazione del bene per le future generazioni e il diritto d'uso collettivo da parte della comunità di riferimento”*.

In secondo luogo, nel Preambolo viene chiarito che con la sperimentazione sull'Asilo si è inteso dar luogo *“ad uno “speciale” regime pubblicistico, che nel caso di specie, visto che l'immobile in questione rientra nel demanio comunale, si*

⁷⁹⁹ In particolare, come si legge nell'intestazione della stessa Dichiarazione, questa è stata *“elaborata collettivamente durante un tavolo di lavoro pubblico tenuto ogni settimana da maggio 2012 a dicembre 2015”*.

⁸⁰⁰ F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, cit., p. 47.

⁸⁰¹ G. MICCIARELLI, *Pratiche di commoning nel governo dei beni comuni: il caso dell'Ex Asilo Filangieri*, in *Il tetto*, 306-307, 2015, p. 95.

⁸⁰² Il testo integrale della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano dell'ex Asilo è disponibile al sito: <http://www.exasilofilangieri.it/dichiarazione-duso-civico/>.

*configura come una demanialità rafforzata dal controllo popolare*⁸⁰³; la spiccata impronta pubblicistica emerge del resto anche nell'art. 1, ai sensi del quale *“la proprietà dello stabile – in quanto demanio comunale – è del Comune di Napoli, che nella piena disponibilità dell'immobile, qualificandolo come “bene comune”, lo vincola alla destinazione di uso di un “centro di produzione”, inteso quale luogo adibito alla creazione e fruizione delle arti e della cultura”*.

Infine, il Preambolo sancisce alcuni principi nei quali si riconosce la comunità, come il ripudio di ogni forma di fascismo, razzismo, omofobia e sessismo, la liberazione dell'espressione artistica e della cultura dalle logiche del profitto e del mercato, l'interdisciplinarietà e indipendenza culturali, l'interdipendenza, *“intesa come dipendenza della comunità dalla capacità collaborativa degli individui che in essa si riconoscono”*. Ulteriori principi, relativi non alla comunità ma alla gestione del bene, sono inoltre previsti dall'articolato, quali – oltre all'inclusività, imparzialità, accessibilità e autogoverno – la libera partecipazione (art. 3), la responsabilità e il decoro (art. 6), il risparmio e la razionalizzazione energetica (art. 23).

Tuttavia, l'elemento cui la Dichiarazione presta massima attenzione attiene alla disciplina degli organi di autogoverno e alle relative attribuzioni.

In base a quanto disposto dall'art. 7, gli organi di autogoverno sono: l'Assemblea di gestione, i Tavoli tematici di programmazione, il Comitato dei garanti e l'Assemblea di indirizzo.

L'Assemblea di gestione si riunisce almeno due volte al mese (art. 9) ed è incaricata della gestione ordinaria delle attività, determinandone la programmazione, coordinando l'utilizzo gli spazi, discutendo gli impegni di spesa (art. 8, comma 1)⁸⁰⁴.

⁸⁰³ Prosegue il Preambolo specificando che: *“il bene pubblico in questione, in quanto bene comune, è amministrato direttamente dalla collettività, attraverso forme decisionali e di organizzazione fondate su modelli di democrazia partecipativa”* (p. 3 della Dichiarazione).

⁸⁰⁴ Art. 8, comma 1, della Dichiarazione: *“L'Assemblea di Gestione discute della gestione ordinaria delle attività svolte da l'Asilo ed in particolare: 1.1 nomina all'inizio di ogni assemblea chi modera e chi redige il report; 1.2 discute e determina la programmazione delle attività; ogni progetto, indipendentemente dalla durata e dal settore artistico e culturale al quale afferisce, viene discusso e deciso collettivamente sulla base di una proposta diretta in assemblea secondo le modalità della dichiarazione; 1.3 coordina l'utilizzo degli spazi disponibili tenendo conto, innanzitutto, delle attività proposte dai Tavoli tematici di programmazione e, da ultimo, valutando le richieste di uso estemporaneo dei locali presentate seduta stante; 1.4 aggiorna il calendario delle attività che viene reso pubblico attraverso il sito www.exasilofilangieri.it; 1.5 l'Assemblea con motivazione e secondo*

Le attività calendarizzate a monte dall'Assemblea di gestione vengono poi concretamente attuate dai Tavoli tematici di programmazione, che si impegnano a realizzare le proposte, discutendole e valutandone la fattibilità (art. 11)⁸⁰⁵.

Il Comitato dei garanti, composto personalità di rilievo con competenze in materia di democrazia partecipativa, esponenti di comunità esperti di pratiche decisionali basate sul consenso e figure di alto valore morale, civile, artistico e culturale, e al quale partecipa anche un rappresentante dell'amministrazione, svolge la funzione di garante di ultima istanza, incaricato di dirimere controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Dichiarazione, l'ammissione di nuovi abitanti; è inoltre ammesso ad intervenire nell'Assemblea di indirizzo in caso di "una situazione di grave stallo" del processo decisionale, al fine di proporre una conciliazione (art. 12)⁸⁰⁶.

L'organo che nell'ambito dell'autogoverno dell'Asilo occupa il ruolo di maggior rilievo è l'Assemblea di indirizzo. Quest'ultima si riunisce almeno una volta ogni

le modalità stabilite ex art. 17, può respingere iniziative o proposte; 1.6 può costituire appositi "gruppi di lavoro" che supportano tecnicamente la realizzazione delle attività programmate, la comunicazione, la logistica e la cura dello spazio in relazione alle esigenze organizzative emergenti dal quotidiano svolgersi della vita della comunità; 1.7 discute e approva pubblicamente gli impegni di spesa relativi all'autogoverno, alla gestione e alla programmazione".

⁸⁰⁵ Art. 9 della Dichiarazione: "I Tavoli tematici di programmazione si riuniscono pubblicamente e regolarmente secondo quanto previsto dai calendari pubblicati sul sito www.exasilofilangieri.it per discutere ed elaborare le proposte pervenute all'Assemblea di Gestione o direttamente ai Tavoli. I progetti elaborati dai Tavoli vengono discussi, condivisi ed approvati in Assemblea di Gestione. I Tavoli di programmazione si impegnano a realizzare, anche materialmente, le proposte che vengono calendarizzate. I Tavoli hanno il compito di: 1. incoraggiare e sviluppare riflessioni sulle pratiche relative alla propria area di riferimento e di promuoverne la realizzazione; 2. discutere le proposte, valutarne la fattibilità, aiutare il proponente a formulare il proprio progetto in modo che sia in sintonia con le pratiche de l'Asilo; 3. coadiuvare il lavoro dell'Assemblea di Gestione; 4. rendere pubbliche sul sito www.exasilofilangieri.it eventuali modifiche al calendario con un congruo anticipo. La creazione dei Tavoli deve essere proposta, discussa e approvata durante le Assemblee di Indirizzo. Gli abitanti che partecipano ai Tavoli di programmazione sono responsabili della realizzazione e della buona riuscita delle attività proposte".

⁸⁰⁶ Art. 12 della Dichiarazione: "Il Comitato dei Garanti svolge la funzione di garante di ultima istanza: 1. nel caso di controversie riguardanti il rispetto, l'applicazione e l'interpretazione della dichiarazione che non abbiano trovato soluzione in seno all'Assemblea; 2. nel caso di controversie tra gli abitanti, gli ospiti e la collettività; 3. in merito all'ammissione, all'esclusione di nuovi abitanti, ed in merito alla parità di trattamento nella gestione; 4. in funzione consultiva – ove richiesta – per facilitare il processo decisionale dell'Assemblea. 5. al solo fine di garantire l'indefettibilità degli organi di autogoverno e l'organizzazione paritaria ed orizzontale, se si verifica una situazione di grave stallo del processo a causa di un uso strumentale o volontariamente scorretto dei diritti di partecipazione, su proposta di almeno un quinto degli abitanti il comitato interviene in assemblea valutando la situazione e proponendo una conciliazione; nei casi più gravi può consentire al resto dei componenti dell'assemblea di non tener conto nel procedimento di formazione del consenso di quegli abitanti che, coi loro comportamenti, abbiano leso la fiducia, lo spirito di collaborazione, ibridazione e autodeterminazione reciproca de l'Asilo".

tre mesi (art. 9) ed è competente per determinare la programmazione generale e l'indirizzo da seguire nella gestione del bene. In particolare, l'Assemblea definisce gli ambiti culturali e artistici delle attività, decide sulla destinazione degli spazi, si occupa dei rapporti che l'Asilo intrattiene con le altre realtà sociali, associative e istituzionali, approva gli impegni di spesa, nomina i membri del Comitato dei garanti (art. 8, comma 2)⁸⁰⁷ e, quale organo di garanzia dell'autonomia artistica e culturale della comunità dell'Asilo, deve approvare ogni progetto da svolgere nello stabile (art. 14).

Tra le attribuzioni più rilevanti dell'Assemblea di indirizzo figurano il riconoscimento della qualifica di "abitante" dell'Asilo e quella relativa alla modifica della Dichiarazione.

In base all'art. 4 della Dichiarazione, viene in rilievo una tripartizione dei soggetti che compongono la comunità: i "fruitori", gli "ospiti" e gli "abitanti". I "fruitori" sono una categoria residuale, ovvero tutti coloro che partecipano alle attività proposte da "ospiti" e "abitanti" (art. 4, comma 3). Gli "ospiti" sono soggetti esterni che propongono attività o fanno richiesta di utilizzare temporaneamente gli spazi. Essi firmano un documento di corresponsabilità, con il quale si vincolano al rispetto della Dichiarazione, e sono tenuti a sostenere le attività dell'Asilo, collaborando alla sua cura e gestione fintanto che vi permangono; a fronte di tale impegno, "possono partecipare a tutti i momenti in cui si scandisce l'autogoverno de l'Asilo ad eccezione del procedimento per la formazione del consenso" (art. 4, comma 2).

⁸⁰⁷ Art. 8, comma 2, della Dichiarazione: "L'Assemblea di indirizzo discute le linee d'indirizzo generali delle attività svolte ne l'Asilo. Essa decide in merito a: 2.1 definizione degli ambiti culturali ed artistici; 2.2 rapporti con le altre realtà sociali, associative e istituzionali; 2.3 strumenti per garantire un'ampia divulgazione delle attività programmate; 2.4 creazione dei Tavoli tematici di programmazione; 2.5 destinazione degli spazi della struttura ad una determinata attività di produzione artistica o culturale; 2.6 proposte per dotare lo spazio dei mezzi di produzione necessari per lo svolgimento delle attività attraverso l'acquisto, lo scambio, la costruzione o altra forma atta; 2.7 promozione di raccolta fondi e iniziative di crowd funding a sostegno delle attività e dei progetti; 2.8 misure necessarie per dirimere le eventuali controversie sull'applicazione della dichiarazione; 2.9 sospensione di abitanti o ospiti dalle attività in corso in caso di violazione della dichiarazione mediante istruttoria motivata e scritta; 2.10 vigilanza sul funzionamento della dichiarazione e impegno nella risoluzione delle criticità monitorando periodicamente l'efficacia delle pratiche; 2.11 nomina dei membri del Comitato dei Garanti; 2.12 aggiornamento del Quaderno de l'Asilo; 2.13 redazione di una "Guida Pratica di Autogoverno" in cui si definisca dettagliatamente la struttura organizzativa de l'Asilo; 2.14 approvazione pubblica degli impegni di spesa e indicazione degli indirizzi di gestione economica per l'anno solare successivo pubblicandoli sul sito www.exasilofilangieri.it; 2.15 conferimento delle funzioni di cui all'art. 13; 2.16 ogni altra questione che non rientri nelle competenze dell'Assemblea di gestione".

Infine, gli “*abitanti*” costituiscono la componente più attiva della comunità, sia sotto il profilo della gestione e della cura del bene e delle attività, sia in punto di partecipazione ai processi decisionali. Tuttavia, non tutti possono ottenere la qualifica di “*abitante*”: a tal fine, è necessario essere invitati dall’Assemblea o rivolgere ad essa apposita richiesta “*dopo avere partecipato a quattro assemblee di gestione e ad un’assemblea di indirizzo nell’arco temporale di tre mesi*” e avendo contribuito alla cura dello spazio prendendo parte ai Tavoli di programmazione o ai gruppi di lavoro (art. 4, comma 1); al pari degli “*ospiti*”, anche gli “*abitanti*” firmano il documento di corresponsabilità, ma l’onere di sostenere e partecipare alle attività è molto più gravoso: l’assenza non motivata a dodici sedute consecutive dell’Assemblea o la mancata partecipazione alla cura e gestione del bene per tre mesi determinano la perdita della qualifica. Peraltro, l’Assemblea di indirizzo può respingere la richiesta dello *status* o revocarlo per gravi motivi, nonché, in caso di violazione della Dichiarazione, può sospendere gli “*abitanti*” e gli “*ospiti*” dalle attività con istruttoria scritta e motivata (art. 8, comma 2).

L’art. 18 prevede invece il procedimento per emendare la Dichiarazione, laddove le modifiche, anch’esse parte integrante del provvedimento amministrativo di riconoscimento dell’uso civico e collettivo, devono essere approvate dall’Assemblea con due successive deliberazioni ad intervallo di almeno due mesi l’una dall’altra, previo parere favorevole da parte del Comitato dei garanti⁸⁰⁸. Pertanto, l’Assemblea di indirizzo ha funzione non solo di autogoverno ma anche nomopoietica.

L’esperienza di rigenerazione urbana dell’ex Asilo Filangieri ha dato esiti positivi sotto molteplici profili.

In primo luogo, nel corso di questi anni l’Asilo ha promosso e ospitato nei suoi spazi numerose attività culturali⁸⁰⁹, tra le quali si segnalano in particolare: il festival

⁸⁰⁸ Art. 18 della Dichiarazione: “*L’uso civico urbano si fonda sulla capacità di autonormazione civica, a garanzia del processo di autonoma produzione artistica, culturale e sociale della comunità di riferimento. Pertanto ogni revisione periodica, nel rispetto dei principi inderogabili stabiliti nel preambolo della presente convezione, deve essere approvata dall’assemblea di indirizzo con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di due mesi. Il Comitato dei Garanti è chiamato ad esprimere parere favorevole alle modifiche; esse sono considerate parte integrante degli atti amministrativi che riconoscendo la presente dichiarazione riconoscono il processo di autonormazione civica quale forma di sperimentazione, in divenire, dell’uso civico e collettivo*”.

⁸⁰⁹ Le principali attività svolte dall’Asilo dal 2 marzo 2012 al 31 agosto 2016 possono essere consultate sulla pagina: <http://www.exasilofilangieri.it/diamo-i-numeri-54-mesi-asilo/>. Sul punto,

“Grande Vento”, che ogni anno coinvolge un elevato numero di artisti nello sviluppo di tre giorni di musica, arti visive, teatro e danza, senza una direzione artistica predeterminata, bensì sulla base di cooperazione, mutualismo e *co-working*⁸¹⁰; la “Feira”, festival dell’editoria e illustrazione indipendenti, nato nel 2018 dall’incontro della comunità dell’Asilo con l’illustratrice brasiliana Flavia Bomfim, in collaborazione con il “Projecto Ativa” di Salvador de Bahia⁸¹¹; lo “Sharing Project Napoli”, un *network* aperto e autogestito di professionisti del settore della danza e delle arti performative attivi sul territorio napoletano per promuovere la condivisione di pratiche e studi sull’espressività dei corpi⁸¹²; la “Scuola Elementare del Teatro”, nata nel 2013 come progetto di arte, pedagogia e inclusione sociali a partecipazione gratuita, volto ad offrire percorsi di inclusione e di crescita personale rivolti specialmente a soggetti con disagio economico-sociale e con disabilità fisica e intellettuale⁸¹³.

In secondo luogo, l’esperienza dell’Asilo è stata percepita positivamente dalla collettività sia sotto il profilo della promozione sociale, culturale e civica sia per quanto attiene all’utilizzo e alla manutenzione degli spazi⁸¹⁴. Essa inoltre viene ritenuta idonea dalla dottrina giuridica a configurare un nuovo tipo di diritto

M. PEZZELLA, F. BIAGI, *Beni comuni ad uso civico e collettivo urbano. Un’esperienza napoletana. Intervista a Nicola Capone*, cit., pp. 30-33. Peraltro, l’Asilo ha svolto un ruolo di sostegno fondamentale anche nel corso della pandemia, in proposito si veda il servizio di RaiNews24 “Reddito di creatività. Così arte, cultura e spettacolo chiedono di salvarsi dalla pandemia”, a cura di Manuela Lasagna, disponibile al sito: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/Reddito-di-creativita-Cosi-arte-cultura-e-spettacolo-chiedono-di-salvarsi-dalla-pandemia-9a0345f8-b44c-4ff5-81a1-7c9430c4a2f3.html>.

⁸¹⁰ Si veda in proposito: <http://www.exasilofilangieri.it/il-grande-vento-2019/>.

⁸¹¹ Sul punto, si veda: <http://www.exasilofilangieri.it/la-feira-quarta-edizione/>.

⁸¹² Sul quale si veda: <http://www.exasilofilangieri.it/sharing-training-fino-a-dicembre/>.

⁸¹³ Per approfondimenti, si può consultare la pagina: <http://www.exasilofilangieri.it/open-call-scuola-elementare-del-teatro-4/>.

⁸¹⁴ A. VITTORIA, L. MAZZARELLA, *La recente esperienza napoletana sui beni comuni tra governance istituzionale e output sociali. Il caso dell’Ex Asilo Filangieri*, in *Impresa sociale*, 1, 2021, p. 56. In particolare, gli Autori, sottoponendo un questionario a un campione di 60 soggetti che abitano nel territorio comunale di Napoli e sono a conoscenza dell’Asilo, hanno condotto una ricerca, i cui esiti sul punto evidenziano che per «coloro che hanno goduto almeno una volta in maniera diretta del bene e delle iniziative lì tenutesi, ovvero 41 delle suddette 60 testimonianze, la percezione circa il contributo apportato alla collettività [...], in una scala da 1 a 7 risulta essere [...] ‘positiva’ (5-6) o ‘estremamente positiva’ [...] per 34 e 31 degli intervistati; ‘discreta’ (4) od anche ‘insufficiente’ (1-3) per 7 e 11 degli stessi». Estendendo i riscontri a tutti i 60 cittadini che hanno preso parte alla ricerca, «le valutazioni complessive sul bene e sulla sua gestione continuano ad essere positive o estremamente positive per 43 di questi, evidenziando un’incidenza lievemente maggiore di quelle “neutrali” (in 4 hanno votato “4”) e negative (in 13 hanno espresso un voto tra “1” e “3”)».

pubblico, caratterizzato dal riconoscimento da parte del provvedimento amministrativo di un insieme di norme autoprodotte dalla stessa comunità: le regole che disciplinano il funzionamento e la gestione del bene non vengono più imposte dall'alto ma, viceversa, nate dal basso, assurgono al rango di regolamento giuridicamente vincolante. In questo modo, si raggiunge il massimo grado tanto di adattamento e comprensione dell'apparato istituzionale verso i mutamenti sociali e le relative istanze, quanto di legittimazione della capacità nomopoietica della società⁸¹⁵. Pertanto, per quanto si registri un arretramento del pubblico a favore del privato – poiché le norme recepite sono espressione dell'uso civico e collettivo che sul bene insiste – si assiste ad un virtuoso «tentativo di riarticolare in chiave democratica» i processi decisionali sugli spazi urbani⁸¹⁶.

Infine, l'Asilo è stato un importante punto di riferimento per nuovi interventi di rigenerazione urbana a Napoli, ove l'amministrazione comunale ha adottato ulteriori delibere volte a riconoscere come beni comuni ad uso civico e collettivo, recependone le relative Dichiarazioni, altre sei realtà: Villa Medusa, l'ex Convento delle Teresiane (ora Giardino Liberato di Materdei), l'ex Lido Pola (ora Lido Pola), l'ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo (ora ex OPG "Je So' Pazzo"), l'ex carcere minorile Filangieri e ex Convento delle Cappuccinelle (ora Scugnizzo Liberato), l'ex Conservatorio di Santa Maria della Fede (ora Santa Fede Liberata)⁸¹⁷. Ancora, l'esperienza dell'ex Asilo Filangieri ha ottenuto riconoscimento anche a livello sovranazionale – soprattutto europeo – quale esempio di come le azioni conflittuali e di occupazione possano divenire opportunità per lo sviluppo di nuovi modi di governare e di garantire la fruizione dei beni pubblici, nonché quale buona pratica

⁸¹⁵ Sul punto: G. MICCIARELLI, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, in *Jura Gentium*, 1, 2014, pp. 58 ss.; N. CAPONE, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, cit., p. 632; N. CAPONE, *Lo spazio e la norma. Per una ecologia politica del diritto*, cit., pp. 110-111: «È per questa via che si ri-costituisce e re-istituisce il nesso spazio-norma, aprendo alla possibilità di creare uno spazio di tipo nuovo in cui la norma, da dispositivo di cattura che separa e divide, si fa dispositivo ermeneutico capace di cogliere il senso delle decisioni umane, o per lo meno di rendere comunicabile e comprensibile il mondo dei fatti umani».

⁸¹⁶ G. MICCIARELLI, *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in *Politica & Società*, 1, 2014, p. 132.

⁸¹⁷ Delibere della Giunta comunale del 26 giugno 2019, n. 297, e del 13 agosto 2021, n. 424.

in grado di dar vita a molteplici progetti, abbattendo i costi di produzione grazie all'utilizzo di risorse, conoscenze e competenze libere e condivise⁸¹⁸.

D'altra parte, però, anche il modello dell'Asilo e degli usi civici e collettivi urbani non è esente da alcune criticità.

Anzitutto, occorre evidenziare come la qualificazione del bene come bene comune, sul quale si esercitano gli usi civici e collettivi, poiché avviene mediante delibera comunale, dipende dall'iniziativa esclusiva dell'amministrazione⁸¹⁹. Quest'ultima, sebbene finora abbia accolto con favore i movimenti nascenti dal basso, ben potrebbe mutare atteggiamento, anche in base alla diversa sensibilità verso il tema da parte delle forze politiche di maggioranza al Comune in un dato momento storico.

Inoltre, proprio il ruolo dirimente giocato dal provvedimento amministrativo comporta due ulteriori conseguenze. La prima attiene al fatto che l'intervento di rigenerazione urbana assume portata puntuale, il riconoscimento è puntiforme nel senso che attiene solo a quel determinato bene individuato dalla delibera e non a tutti i beni che vengono percepiti come comuni dalla collettività⁸²⁰. La seconda conseguenza consiste nel fatto che, se è vero che il provvedimento è funzionale a rendere giuridicamente vincolanti le regole autoprodotte dalla comunità, d'altro

⁸¹⁸ L'Urbact Good Practice relativa a Napoli, con particolare riferimento all'Asilo, è consultabile alla pagina: <https://urbact.eu/good-practices/civic-estate-0>. Sul punto, M. F. DE TULLIO, V. TORRE, *Dreams, Realities and Bogus Labels: Commons, Privatisations and the EU Dimensions in Turin*, in M. F. DE TULLIO (a cura di), *Commons. Between Dreams and Realities*, Košice, Creative Industries of Košice, 2020, p. 59, sottolineano come «the experience has acquired considerable symbolic capital in certain areas of social movements and beyond, especially for its 'creative use of law', allowing collectively-shaped 'new institutions'», evidenziando che «the experience of Asilo was listed by the EU as Urbact Good Practice and disseminated through the Urbact network Civic eState. It was even recognised by Unipolis, a bank foundation, with the granting of the Culturability fund in 2017. It is part of an international network: for example, it is a member of Trans Europe Halles, and took part in the works of Codigos Comunes and of the Commons Camp, promoted by Remix the Commons».

⁸¹⁹ 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 spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 209, nota n. 1: «L'ex asilo Filangieri di Napoli [...] è stato qualificato, con delibera di giunta comunale n. 893 del 2015, bene comune urbano di uso civico affidato a comunità di riferimento e ad altri soggetti con la finalità di garantirne un riuso per fini culturali e ricreativi. Alla base di questo conferimento di gestione del bene vi è sempre un atto di concessione, sebbene quest'ultimo utilizzi la qualifica innovativa di beni urbani a uso civico per legittimarne l'uso della collettività».

⁸²⁰ F. GIGLIONI, *Che cosa è il diritto delle città*, cit., p. 2.

canto tale impostazione rischia di minare l'indipendenza di quegli stessi cittadini, rendendoli «“organi” *sui generis* della città»⁸²¹.

Alla luce di queste caratteristiche si coglie una vistosa differenza con il modello dei regolamenti di amministrazione condivisa: per un verso, essi, una volta adottati, legittimano una volta per tutte l'attività di cura e di gestione di tutti i beni comuni urbani nel territorio comunale, in relazione ai quali si dovrà solo procedere alla stipula del patto di collaborazione; per altro verso, se è vero che questi sono posti unilateralmente dall'amministrazione, poi l'attuazione concreta dei vari interventi è realizzata dai singoli patti di collaborazione, ove i cittadini attivi si pongono quali controparti contrattuali del soggetto pubblico, evitando dunque il rischio che le istanze della comunità risentano delle contingenze politiche estemporanee.

In secondo luogo, nel modello napoletano la pubblica amministrazione rimane titolare di poteri incisivi – oltre che in punto di iniziativa per l'adozione della delibera – anche per quanto attiene alla concreta gestione e fruizione del bene comune.

Infatti, come recita l'art. 20 della Dichiarazione, in virtù dell'alto valore sociale, culturale nonché delle esternalità economiche positive generate dall'uso civico di un bene comune, l'amministrazione “*provvede, nei limiti delle risorse disponibili, alla assunzione degli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire una adeguata accessibilità all'immobile; essa altresì provvede a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile prevenendo danneggiamenti vandalistici*” e “*si impegna a intervenire garantendo in ogni caso l'accesso e la fruibilità degli spazi secondo le attività calendarizzate*”; a tal fine, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della Dichiarazione un rappresentante dell'amministrazione può partecipare alle sedute dell'Assemblea di indirizzo, “a

⁸²¹ R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 252-253: «In sintesi, può dirsi che l'esperienza partenopea si regge su un modello a tradizione pubblicistica», nel quale «si continua a riservare alla persona pubblica un importante ruolo di decisore e di garante in merito alle esperienze di autogoverno [...]. Nel modello pubblicistico la riconduzione alla pubblica amministrazione del governo dei beni comuni permette di attribuire ai cittadini attivi una qualifica duplice e apparentemente contraddittoria: da un lato essi sono gli autonomi redattori delle dichiarazioni d'uso civico; dall'altro lato essi operano come “organi” *sui generis* della città che, con delibera autoritativa, li riconosce come attori nel perseguimento di un interesse pubblico. Ciò sembra esporre maggiormente le esperienze di autogoverno dei beni comuni alle vicende politiche contingenti».

testimonianza delle decisioni prese, dell'accessibilità e della fruibilità dell'Assemblea stessa".

Pertanto, a differenza di quanto accade con i regolamenti di amministrazione condivisa, è sostanzialmente il solo Comune a sostenere il peso economico necessario per la fruizione collettiva del bene e a fornire la maggior parte dei servizi necessari dal punto di vista logistico-organizzativo; ciò comporta che la comunità, da un lato è certo sgravata dagli oneri di gestione, ma dall'altro risulta anche fortemente deresponsabilizzata⁸²².

Infine, ulteriore limite del modello dell'ex Asilo Filangieri si può cogliere con riguardo alla sua effettiva capacità di coinvolgere attivamente la comunità urbana nella quale il bene si inserisce. Al riguardo, è stato evidenziato che, nonostante in generale l'esperienza venga valutata in modo positivo dalla collettività, questa poi non riesca a collaborare effettivamente e attivamente alle attività culturali e di autogoverno che vi si realizzano, non sentendosi parte di questa realtà, che risulta dunque manchevole sotto il profilo della «nidificazione» nel contesto urbano di riferimento⁸²³.

Per vero, il rischio di una possibile settarizzazione dell'Asilo emerge anche dalla citata tripartizione operata *ex art. 4* della Dichiarazione. Quest'ultima, infatti, non si rifà alla categoria dei cittadini attivi, propria dei regolamenti di amministrazione condivisa, ovverosia chiunque si attivi per curare e gestire un bene comune senza alcun requisito soggettivo di legittimazione, ma elabora lo *status* di "abitante", che al contrario – come si è avuto modo di notare – per essere ottenuto necessita del

⁸²² R. A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 255. Peraltro, per quanto l'amministrazione provveda agli oneri di gestione, ciò comunque non riesce ad evitare il carattere precario e disaggregato delle attività. Sul punto, si veda: A. S. ACOSTA ALVARADO, *Depicting the Artistic Biotope of l'Asilo: New Institutions to Foster Artistic Work*, in M. F. DE TULLIO (a cura di), *Commons. Between Dreams and Realities*, cit., pp. 173-177.

⁸²³ A. VITTORIA, L. MAZZARELLA, *La recente esperienza napoletana sui beni comuni tra governance istituzionale e output sociali. Il caso dell'Ex Asilo Filangieri*, cit., p. 57: «Il complesso delle evidenze descrittive e l'analisi delle interviste restituisce l'esperienza di un bene in affidamento che produce grande vivacità interna e si configura come un *common* culturale. E tuttavia, né la percezione territoriale della natura "comune" del bene né la sua integrazione nella comunità evidenziano quel carattere di "nidificazione" comunitaria tipica della governance di una *common-pool resource*. La percezione comunitaria dell'istituzionalizzazione del bene come comune appare alta, la governance del bene invece molto poco aperta, quasi a riprodurre quella trappola del settarismo tipica delle micro-arene urbane *self-governed* a densa alfabetizzazione degli attivisti. Quanto alla politica sociale *grassroots* restituita dal bene sul territorio appare, forse per la sua vocazione "culturale-artistica", meno pronunciata di altre esperienze».

rispetto di determinate condizioni, nonché dell'approvazione dell'Assemblea di indirizzo, la quale può anche rifiutarlo, revocarlo o sospenderlo.

Alla luce di quanto esposto, il caso di rigenerazione urbana nato e sviluppatosi in seno all'ex Asilo Filangieri di Napoli risulta dotato di caratteri originali, i quali rappresentano un *unicum* nel panorama anche internazionale e hanno reso possibile un nuovo modo di concepire il rapporto tra funzione amministrativa e diritto informale nato dal basso. È pur vero che esso presenta ancora alcune criticità, ma si ritiene che ad esse potrebbe rimediarsi attraverso l'integrazione del modello dell'uso civico e collettivo urbano con quello del regolamento sull'amministrazione condivisa, il quale consentirebbe di colmare le lacune registrate nell'esperienza napoletana. Del resto, tale via sembrerebbe essere quella intrapresa dal Comune di Torino, che nel nuovo regolamento di amministrazione condivisa⁸²⁴ prevede espressamente gli istituti della gestione civica collettiva e dell'uso civico e collettivo urbano (artt. 15 e ss.)⁸²⁵.

3. Il caso di Roma Smistamento

Il presente paragrafo ha ad oggetto l'analisi dell'esperienza di rigenerazione urbana di Roma Smistamento, che si è avuto modo di conoscere e studiare attraverso le viste del luogo, la partecipazione agli eventi culturali organizzati dal gruppo e grazie all'intervista a Nicola Brucoli, architetto, curatore, nonché co-fondatore e direttore creativo dell'associazione culturale TWM Factory⁸²⁶.

La scelta di approfondire il caso di Roma Smistamento si giustifica in quanto tale realtà rappresenta anzitutto un esempio virtuoso di come il coinvolgimento attivo dei cittadini, mediante lo sviluppo di una rete di relazioni tra – e con – gli abitanti e la città, l'offerta di servizi e di attività mancanti, la creazione di occasioni di crescita, di incontro e di scambio di idee, con un'attenzione particolare alla ricerca

⁸²⁴ Delibera del Consiglio comunale di Torino n. 391/2019.

⁸²⁵ Sul punto, si veda *amplius* il par. 3.1 del Capitolo II.

⁸²⁶ L'intervista si è tenuta a Roma il 13 ottobre 2022; il testo completo delle domande e delle relative risposte è riportato nell'Allegato al presente lavoro.

nel campo artistico-culturale e della stessa rigenerazione urbana, sia indispensabile per la ricostruzione di un tessuto sociale, prima ancora che urbano.

Al contempo, l'esperienza – conclusasi a maggio 2022 – testimonia anche tutta l'inadeguatezza e le difficoltà determinate dall'applicazione di strumenti giuridici tradizionali – nel caso di specie di natura privatistica –, i quali spesso si rivelano incapaci di favorire chi si attiva per dare nuova vita al territorio e di fissare regole in grado di guidare il processo senza irrigidirlo, rischiando dunque di porre nel nulla i traguardi faticosamente raggiunti.

L'intervento di rigenerazione urbana di cui trattasi ha avuto luogo nei pressi dei quartieri periferici di Fidene e di Serpentara, a Roma, in locali dati in comodato d'uso da parte di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), impresa pubblica in forma di società per azioni⁸²⁷.

Si tratta di un caso di rigenerazione dal basso, nato dall'iniziativa dell'associazione culturale di giovani *under 30*, la TWM Factory.

Inizialmente, il gruppo si era riunito in modo informale, dando luogo nel 2013 al progetto editoriale *The Walkman*, un *magazine* volto a favorire la diffusione *online* dei lavori e delle idee di giovani creativi⁸²⁸. Al riscontro positivo ottenuto con *The Walkman* ha fatto seguito nel 2015 la decisione di costituirsi in un'associazione – la TWM Factory, appunto – in modo da poter usufruire di un soggetto giuridico che desse seguito alle idee e alle iniziative in modo organico.

Uno dei caratteri fondanti della TWM Factory è la sua natura eterogenea dal punto di vista della composizione: al suo interno vi sono architetti, designer, esperti di comunicazione e *marketing*, fotografi, ricercatori in diverse discipline. Questo elemento, da un lato, ha permesso di imprimere un approccio multidisciplinare a tutti i progetti di cui l'associazione si è fatta promotrice, e, dall'altro, ne ha impedito un inquadramento in categorie rigide e formali, lasciando al contrario inalterata la natura fluida e flessibile di gruppo creativo, attivo tanto sotto il profilo della ricerca quanto della promozione di mostre e prodotti editoriali.

⁸²⁷ RFI è controllata, quale società operativa, dalla *holding* Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FS), che ne detiene la totalità delle azioni; a sua volta, FS è una società a controllo pubblico, le cui azioni sono detenute al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁸²⁸ Sul punto, si può consultare la pagina: <https://twmfactory.it/i-nostri-progetti/#thewalkman>.

Una volta costituita l'associazione e consolidatosi l'impegno in progetti ulteriori e più complessi rispetto alla rivista *online*, è divenuta prioritaria la necessità di trovare un luogo fisico in cui poter lavorare, uno spazio di confronto nel quale potessero nascere e moltiplicarsi nuove idee.

Casualmente e senza l'apporto informativo dello stesso ente, il gruppo ha deciso quindi di partecipare ad un'iniziativa proposta da Rete Ferroviaria Italiana per la concessione in comodato d'uso di una serie di uffici o di stazioni dismesse⁸²⁹, manifestando interesse per un immobile di ex uffici all'interno dello scalo merci di Roma Nord, ovverosia la stazione Smistamento di Roma, gradualmente abbandonata a partire dagli anni '80 del secolo scorso. L'*iter* per la conclusione del contratto e l'immissione nel godimento dell'immobile è durato più di un anno, periodo durante il quale la comunicazione con RFI è risultata piuttosto difficoltosa, fino a divenire pressoché nulla una volta avvenuta la stipula.

L'associazione ha presentato un progetto tanto di rifunzionalizzazione architettonica quanto di rigenerazione vera e propria, attraverso diverse proposte di apertura dello spazio al territorio e alla comunità cittadina. La richiesta si è indirizzata verso i locali della stazione Smistamento essenzialmente per due ordini di ragioni: in primo luogo, al fine di mantenere una prossimità con la città di Roma, dal momento che l'offerta di comodato da parte di RFI riguarda soprattutto case cantoniere, dislocate in zone difficilmente praticabili e lontane da centri abitati; in secondo luogo, perché la struttura dei locali era variegata, comprendendo sia il piano terra di un edificio un tempo destinato agli uffici amministrativi, sia lo spazio esterno antistante.

Per quanto certamente inserito nel contesto urbano, lo spazio in cui è sorto Roma Smistamento presenta una serie di complessità, in parte dovute alla morfologia del territorio, quali la via ad alta percorrenza Salaria e il corso del fiume Tevere, che rendono impossibile raggiungere le zone di Saxa Rubra e Labaro, nonché il passaggio della ferrovia, che segna una cesura con i quartieri periferici di Serpentara, Villa Spada e Fidene, in parte in quanto questi stessi quartieri sono

⁸²⁹ Si può consultare la pagina <https://www.rfi.it/it/stazioni/pagine-stazioni/spazi-per/stazioni-ad-uso-sociale.html>, ove si riporta che RFI mette “a disposizione delle comunità locali, in comodato d'uso gratuito, stazioni e immobili non più funzionali all'ordinaria attività ferroviaria: per l'utilizzo a fini sociali, la riqualificazione del territorio e la creazione di valore condiviso”.

spesso sprovvisti di infrastrutture e servizi adeguati, favorendone un progressivo impoverimento non solo economico, ma soprattutto sociale.

Del resto, sono state proprio le lacune che caratterizzano il tessuto urbano, nel quale Roma Smistamento si inseriva, che hanno fatto da motore per il processo di rigenerazione urbana secondo il modello *bottom-up*.

Infatti, Roma Smistamento può essere definito come un *hub* polifunzionale, uno spazio nato con l'intento di relazionarsi con il territorio, offrendo un contesto informale di accoglienza e condivisione, dove gli abitanti dei quartieri adiacenti potessero fare ricerca, confrontarsi e usufruire di servizi inediti, senza doversi necessariamente spostare verso zone più centrali⁸³⁰. L'obiettivo primario dell'esperienza è stato quindi anzitutto quello volto a creare un luogo di aggregazione informale, una rete di persone e di competenze che nel corso del tempo si è evoluta e che in Roma Smistamento ha trovato un punto di riferimento. Parallelamente all'aspetto sociale, l'esperienza si è concentrata anche sul profilo della rigenerazione culturale, sul presupposto che è essenzialmente la cultura l'elemento dirimente che vale a distinguere un intervento di mera riqualificazione architettonica da uno di reale rigenerazione dei luoghi.

In altri termini, la particolare attenzione al dato culturale, che vada di pari passo con quello relazionale, permette di ridurre distanze e abbattere muri ideali – prima ancora che fisici, creando un legame informale tra spazio, contesto e persone: un'unione necessaria affinché l'intervento sia effettivamente accettato, vissuto e sentito dalla cittadinanza. Inizialmente accolta con diffidenza dalla comunità cittadina locale, l'esperienza di Roma Smistamento si è presto inserita nel tessuto urbano apportando un sentito miglioramento non solo degli spazi in sé - rigenerati e riqualificati attraverso un vero e proprio lavoro di manutenzione fisica, spesso tralasciato dalle autorità competenti - ma anche e in primo luogo dell'ambiente sociale circostante, arricchito e valorizzato tramite l'offerta di uno spazio di confronto su importanti temi di attualità politica e culturale.

In proposito, rileva come le attività svolte da Roma Smistamento si siano concentrate su ambiti che spaziano dagli studi di genere circa la comunità

⁸³⁰ A titolo esemplificativo, tra i servizi offerti negli spazi di Roma Smistamento si possono menzionare: sala posa e spazi per *shooting* fotografici, una sala riunioni, aree di *co-working*.

LGBTQIA+ e il mondo *queer*⁸³¹, alla rigenerazione urbana e valorizzazione di Roma. In particolare, le iniziative si sono indirizzate alla scrittura di *concept* e di *format*, alla progettazione di mostre e allestimenti, alla produzione di materiale multimediale e di prodotti editoriali⁸³².

Per quanto attiene specificamente all'ambito della rigenerazione urbana, giova menzionare il progetto *Riscatti di città*. Quest'ultimo ha preso avvio nel 2019, in occasione di *Open House Roma*, con l'iniziativa *Redenzione*, attraverso la quale veniva presentata una prima mappatura delle diverse realtà romane dismesse e rigenerate a cui si affiancavano progetti architettonici e documentazioni fotografiche⁸³³. L'iniziativa è stata ripresa in seguito presso il museo di Palazzo Merulana attraverso due edizioni successive: la prima, risalente al 2020, ha trattato nello specifico il tema della rigenerazione urbana⁸³⁴, mentre la seconda, tenutasi nel 2022, si è occupata più in generale delle transizioni di sostenibilità. In particolare, la seconda edizione ha proseguito il percorso già tracciato nel 2020, stimolando la discussione e il confronto sulla rigenerazione urbana a Roma attraverso i temi delle diverse transizioni ecologica, digitale e culturale, soprattutto a seguito delle nuove criticità e disuguaglianze generate dalla pandemia. In questa occasione sono state

⁸³¹ La ricerca in tale ambito ha poi dato luogo alla mostra *Ultraqueer – Espressioni artistiche metagender*, dal 10 giugno 2022 al 3 luglio 2022 presso Palazzo Merulana, volta ad approfondire la dimensione *queer* attraverso diversi linguaggi artistici per promuovere la libertà espressiva di identità di genere e sessualità. Per approfondire, si veda: <https://twmfactory.it/ultraqueer/>.

⁸³² Tra i progetti editoriali di TWM Factory, con particolare riguardo alla ricerca nel campo della rigenerazione urbana, si possono ricordare: N. BRUCOLI, C. S. BATTISTI (a cura di), *Riscatti di città. La rigenerazione urbana a Roma*, Roma, TWM Factory Ass. Cult., 2020; N. BRUCOLI, C. S. BATTISTI, A. FULGENZI (a cura di), *Riscatti di città. Transizioni urbane a Roma*, Roma, TWM Factory Ass. Cult., 2022.

⁸³³ *Redenzione – Riscatto di città* è progetto di ricerca, mappatura e racconto sulla rigenerazione urbana che ha analizzato l'architettura e l'urbanistica attraverso diversi linguaggi della contemporaneità permettendo di integrare considerazioni su dimensioni socio-culturali, economiche, di mobilità e di gestione del territorio. L'esposizione, che si è tenuta presso Roma Smistamento, è stata inserita in *Open House Roma 2019* e ha visto il contributo dei più importanti studi di architettura della Capitale, come Labics, Studio Transit e T-Studio. Sul punto, si veda il sito: <https://twmfactory.it/art-direction/#redenzioneart>.

⁸³⁴ *Riscatti di città – La rigenerazione urbana a Roma* è un progetto di ricerca ed esposizione volta a stimolare la discussione e il confronto sul tema della rigenerazione urbana a Roma, attraverso una panoramica multidisciplinare sullo scenario urbanistico e architettonico. La mostra mappa e fotografa edifici in disuso, architetture dismesse, vuoti urbani, ed esalta i processi virtuosi, attuati tramite progetti di architettura di respiro internazionale o riattivazioni temporanee, iniziative di arte sociale e progettualità. L'iniziativa ha attivato molteplici realtà attive sul territorio romano e nazionale, quali aziende, a realtà creative, sociali e istituzioni accomunate dall'interesse per la rigenerazione urbana. La prima edizione, *Riscatti di città – La rigenerazione urbana a Roma*, si è tenuta dal 18 gennaio 2020 al 17 febbraio 2020, presso Palazzo Merulana.

esposte due grandi mappature contenenti oltre 400 luoghi dismessi e rigenerati e circa 300 centri di nuova produzione culturale a Roma, cui si è affiancata la presentazione della piattaforma di *crowd-mapping*⁸³⁵, creata in collaborazione con il Dipartimento di Informatica dell'Università degli Studi di Torino, al fine di poter continuamente aggiornare, grazie al contributo attivo delle cittadine e dei cittadini, i luoghi della rigenerazione individuati da TWM Factory⁸³⁶.

In questo caso, pertanto, Roma Smistamento è stato al contempo lo spazio ove è stata avviata la riflessione sui temi e la strutturazione del progetto, il luogo fisico dove è stato inizialmente esposto il lavoro e, infine, l'elemento moltiplicatore per la diffusione dell'iniziativa, alla quale, grazie all'esposizione in un'istituzione museale, ha potuto accedere un pubblico più vasto e variegato⁸³⁷.

Sempre nell'ambito culturale rilevano anche le attività più prettamente formative, attraverso la collaborazione scientifica con università, quali la Sapienza Università di Roma, e accademie, come ad esempio l'Accademia di Belle Arti di Roma, la Rome University of Fine Arts (Rufa), l'Istituto Europeo di Design (Ied), l'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche di Roma (Isia). Questo ha permesso di includere nella realtà di Roma Smistamento anche studenti e tirocinanti in ambito progettuale, creativo, culturale.

Venendo allo strumento giuridico utilizzato nel caso di Roma Smistamento, come anticipato, i locali sono stati concessi all'associazione TWM Factory attraverso uno strumento privatistico: un contratto di comodato d'uso di una durata pari a cinque anni, da fine maggio 2017 a fine maggio 2022.

Il principale vantaggio derivante dall'applicazione del contratto di comodato era rappresentato chiaramente dalla gratuità: la possibilità di godere degli spazi senza

⁸³⁵ La piattaforma è consultabile al sito: <https://www.riscattidicittà.firstlife.org>.

⁸³⁶ Ancora, durante i mesi di apertura della mostra, si è svolto un ciclo di incontri tematici intitolato *Laboratori urbani*, dedicato ad approfondire le varie declinazioni del tema della rigenerazione urbana attraverso il dialogo tra professionisti del settore, associazioni, accademie, università e cittadini. La seconda edizione, *Riscatti di città – Transizioni urbane a Roma*, si è tenuta dal 15 aprile 2022 al 29 maggio 2022, presso Palazzo Merulana, con il patrocinio del Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili, della Regione Lazio, di Roma Capitale, della Sapienza Università di Roma, dell'Università degli Studi Roma Tre, della Rufa – Rome University of Fine Arts e dell'Ordine degli Architetti di Roma.

⁸³⁷ Del resto, TWM Factory non è nuova all'esportazione di progetti fuori dagli spazi di Roma Smistamento. In proposito, si può menzionare *Segni Particolari – Eros*, una mostra fotografica collettiva inizialmente esposta nei locali di Roma Smistamento nel 2019 e poi riproposta al Maschio Angioino di Napoli a novembre 2020.

dover corrispondere alcun canone costituiva un fattore assolutamente positivo per un'associazione culturale composta da giovani e giovane essa stessa; la gratuità permetteva infatti di investire la maggior parte delle risorse nei progetti ideati.

Un ulteriore elemento favorevole si rinveniva nell'assenza di particolari obbligazioni di *facere* a carico dei comodatari. Gli unici adempimenti espressamente previsti consistevano nella manutenzione delle aree verdi attigue all'immobile e nella raccolta e smaltimento dei rifiuti e dell'erba, prodotti dall'effettuazione delle pulizie e della manutenzione delle aree verdi. Pertanto, l'apertura dello spazio alla realtà civica circostante attraverso l'offerta di attività culturali e servizi menzionati non costituiva un obbligo imposto, ma era frutto di una libera iniziativa dell'associazione.

Tuttavia, se è vero che tale fattore ha permesso ai comodatari di decidere liberamente le modalità ritenute più adeguate alla costruzione di un legame con il territorio e la comunità, è altrettanto evidente come già tale dato evidenzi un sostanziale disinteresse da parte del comodante (RFI) rispetto al valore – non economico, bensì – sociale e solidale dello sfruttamento degli spazi per creare una vera esperienza di rigenerazione urbana.

Per quanto riguarda gli aspetti più critici del rapporto contrattuale, questi possono essere riassunti nel fatto che da un lato, pur escludendosi il pagamento di un canone, i comodatari erano comunque tenuti a farsi carico della manutenzione ordinaria e straordinaria e di tutti i costi di gestione, come per esempio le forniture del gas e dell'energia elettrica, oltre a quelli necessari per la realizzazione delle diverse attività portate avanti dall'associazione; dall'altro lato, a fronte di tali spese, era fatto assoluto divieto di svolgere qualsiasi attività diversa da quella associativa, negandosi in particolare il diritto allo sfruttamento commerciale e pubblicitario dello spazio.

Tale impedimento ha reso il contratto miope rispetto alle reali esigenze che un intervento di rigenerazione urbana comporta concretamente. Del resto, come chiarito dai membri dell'associazione, le attività commerciali eventualmente poste in essere – quali la locazione delle postazioni di *co-working* o della sala posa –, escludendosi la divisione degli utili, non avrebbero avuto scopo di lucro soggettivo,

quanto piuttosto la sola finalità di far fronte agli impegni economici necessitati dalla sopravvivenza dello spazio e della stessa associazione.

Più in generale, dal racconto reso dai membri di TWM Factory emerge la totale noncuranza da parte di RFI verso il lavoro svolto nel corso dei cinque anni. Infatti, posto che l'esperienza si è conclusa formalmente per il decorso del termine, alla luce dei traguardi raggiunti da Roma Smistamento era ragionevole ritenere che la proprietà concedesse un rinnovo, alla cui richiesta ha invece fatto seguito un diniego.

In altri termini, alla scadenza del contratto, non si è tenuto conto dell'impatto favorevole che le attività svolte nel corso degli anni e la realtà di Roma Smistamento hanno avuto sul tessuto urbano, riducendo un'esperienza con un elevato valore sociale, culturale e comunitario a un episodio isolato, destinato ad essere dimenticato. Quest'ultima conclusione, peraltro, è avvalorata sia dallo stato di dismissione e abbandono in cui attualmente versano i locali in precedenza concessi a Roma Smistamento, sia dalla nuova collocazione dell'associazione TWM Factory, la quale, pur continuando ad operare nell'ambito della rigenerazione urbana, attualmente ha sede presso un immobile privato, dietro pagamento di ordinario canone, all'interno di un condominio dove si trovano studi di artisti, sedi di *magazine* e spazi espositivi.

Pertanto, anche a fronte dell'esito che ha avuto l'esperienza, si ritiene che realtà come Roma Smistamento dovrebbero essere attivamente sostenute dal soggetto pubblico, in modo tale da non disperdere le risorse che i soggetti imprenditoriali, i comitati di quartiere, le associazioni culturali – come nel caso di specie – e i singoli cittadini sono disposti a mettere in campo su e per il territorio, al fine dell'innalzamento del livello dei servizi, del consolidamento dei legami di solidarietà, dello sviluppo delle occasioni di confronto e del miglioramento della qualità della vita collettiva.

Sul punto, grazie alla ricerca sul tema della rigenerazione urbana approfondita e vissuta nel corso degli anni, la visione dei giovani di Roma Smistamento è chiara.

In particolare, gli studi condotti nell'ambito del citato progetto *Riscatti di città* hanno dimostrato come a Roma ci siano quattro fattori rilevanti, ovvero: una situazione di elevata criticità e dismissione, numerose spinte dal basso, quali

associazioni, collettivi e gruppi informali che hanno voglia di adoperarsi per la città, alcuni soggetti imprenditoriali che operano sul territorio e, infine, la presenza di un soggetto pubblico ancora irrigidito in procedure lente e farraginose.

Tale difficoltà è da ultimo emersa in occasione dell'aggiudicazione da parte dell'associazione TWM Factory di un contratto avente ad oggetto l'organizzazione e l'allestimento di una rassegna culturale negli spazi pubblici del parco archeologico di Villa Gordiani⁸³⁸: poiché la concessione dell'area ai vincitori del bando da parte di Roma Capitale non era stata comunicata al Municipio, l'associazione ha dovuto richiedere comunque l'autorizzazione allo stesso, nonché al Dipartimento Tutela Ambientale e alla Soprintendenza, allungando inutilmente i tempi della procedura e incontrando numerosi vincoli ulteriori rispetto a quelli inizialmente previsti dal bando. È evidente che l'applicazione di pratiche più snelle, collaborative, coordinate e trasversali, fermo restando un controllo pubblico che indirizzi le attività all'interesse comune ed eviti torsioni egoistiche, determinerebbe sia vantaggi immediati per i singoli attori, sia esternalità positive a livello di sistema.

In conclusione, come evidenziato nel corso dell'intervista, la rigenerazione urbana è un fenomeno complesso, che inerisce a interessi diversificati, come la cultura, la tutela ambientale e il benessere sociale, la quale, oltre a considerare tutti questi aspetti, deve contemporaneamente creare un *trait d'union* tra iniziative esclusivamente *bottom-up*, dal basso, sentite dal territorio ma difficilmente efficaci e costanti sul lungo periodo, e processi totalmente *top-down*, dall'alto, vissuti come imposti e quindi poco accettati dalla collettività. In definitiva, occorre «tenere insieme entrambe queste parti e l'amministrazione condivisa, assieme alla cultura, potrebbe rappresentare proprio ciò che permette questa unione, creando un terreno fertile nel quale incontrarsi»⁸³⁹.

⁸³⁸ La rassegna, intitolata *Mostri sugli alberi*, è stata promossa da *L'isola che non c'era*, manifestazione approvata dalla giunta Gualtieri che si prefigge di portare attività aggregative socio-culturali nei luoghi d'interesse di ogni Municipio della Capitale e si è svolta dal 1° al 30 ottobre al 2022 con il contributo del Dipartimento per le Politiche Giovanili di Roma Capitale e il patrocinio del Municipio V e del Circolo di Cultura Omosessuale Mario Mieli. Sul punto, si veda: <https://www.thewalkman.it/mostri-sugli-alberi/>.

⁸³⁹ N. BRUCOLI, intervista del 13 ottobre 2022, riportata nell'Allegato al presente lavoro.

4. Proposte di rigenerazione urbana a Roma

Vengono qui riportate le proposte di riqualificazione elaborate nell'ambito del gruppo di ricerca volontario sulla rigenerazione urbana costituito in seno al Consiglio Superiore per i Beni culturali e Paesaggistici⁸⁴⁰, aventi ad oggetto due teatri romani, il Teatro delle Arti e il Teatro Valle⁸⁴¹ (rispettivamente di proprietà privata e pubblica, comunale), e il complesso delle Mura Aureliane.

Entrambe le proposte attengono a immobili e aree che, seppur con evidenti differenze, sono accomunati dalla loro qualificazione come beni storici e culturali e dallo stato di profondo degrado e incuria in cui versano.

In proposito, giova ricordare che la città di Roma è attualmente ancora priva di un regolamento di amministrazione condivisa e, più in generale, di una disciplina organica sulla gestione e la cura dei beni comuni urbani.

Le ragioni di tale mancanza sono riconducibili anzitutto al ruolo di capitale, che determina la marcata presenza di apparati burocratici e istituzioni politiche, strettamente connessi gli uni alle altre. A questo dato si affiancano problematiche ulteriori e diffuse anche in città che non sono capitali, quali la diffidenza amministrativa, l'irrigidimento formale che ne deriva, le resistenze ideologiche e, soprattutto per quanto attiene ai contesti urbani caratterizzati da un'elevata estensione, la maggiore complessità e conflittualità delle relazioni sociali⁸⁴².

⁸⁴⁰Il lavoro è frutto della collaborazione e della riflessione condivisa con la Dottoressa Elisa Pavolini, per quanto attiene ai teatri romani, e con la Dottoressa Valeria di Cola per la proposta avente ad oggetto le Mura Aureliane. Tuttavia, possono essere attribuiti: alla Dottoressa Elisa Pavolini i parr. 3.1.1, *Cenni storici sul Teatro delle Arti* e 3.1.3, *Cenni storici sul Teatro Valle*; alla Dottoressa Valeria di Cola i parr. 3.2.1, *Lo stato dell'arte delle Mura Aureliane*, e 3.2.3 *Linee guida per la valorizzazione delle Mura Aureliane*; alla Dottoressa Angelica Izzi i parr. 3.1.2, *Proposta per il Teatro delle Arti – bene culturale in proprietà privata*, 3.1.4, *Proposta per il Teatro Valle – bene culturale in proprietà pubblica*, e 3.2.2, *Proposta per le Mura Aureliane – bene culturale in proprietà pubblica*. Sulla costituzione e sul lavoro portato avanti del gruppo di ricerca, si rimanda alla nota n. 752.

⁸⁴¹ Occorre segnalare che le vicende che hanno interessato il Teatro Valle e i relativi tentativi di rigenerazione “dal basso” hanno svolto un ruolo determinante anche per altre esperienze, in particolare in relazione all'ex Asilo Filangieri di Napoli, sul quale si veda il precedente par. 2 del presente Capitolo. Sul punto: U. MATTEI, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, cit., p. 19; M. PEZZELLA, F. BIAGI, *Beni comuni ad uso civico e collettivo urbano. Un'esperienza napoletana. Intervista a Nicola Capone*, cit., pp. 25-26.

⁸⁴² S. OMBUEN, *Elementi di sostenibilità nell'azione amministrativa della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Urban@it*, 2, 2020, p. 3.: «Vi sono di mezzo i problemi che sempre caratterizzano gli organismi urbani delle capitali: da un lato la grandezza economica e demografica del comune capoluogo, dall'altro l'imbarazzante presenza dell'amministrazione dello Stato (nel Lazio ci sono

Nonostante tali difficoltà, non solo la regione Lazio ha adottato una delle leggi regionali più all'avanguardia circa la rigenerazione urbana, ossia la l.r. Lazio n. 10/2019⁸⁴³, ma la città di Roma è anche ricca di esperienze di autorganizzazione sociale, con un attivismo civico diffuso, intraprendente, che già cura e gestisce – spesso nell'indifferenza amministrativa – numerosi parchi storici, aree verdi, spazi urbani. Pertanto, un regolamento sull'amministrazione condivisa, da un lato, legittimerebbe tali forme di autorganizzazione, dando modo di avere una cornice giuridica entro la quale poter operare legalmente, e, dall'altro, ne eviterebbe la dispersione e ridurrebbe la frammentazione disciplinare spesso causata dall'immobilismo burocratico⁸⁴⁴.

Proprio in virtù tale ragione e grazie al sostegno dell'associazione Labsus, protagonista dell'elaborazione del primo regolamento di amministrazione condivisa bolognese e sostenitrice della diffusione del modello in tutto il territorio nazionale⁸⁴⁵, negli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte volte a introdurre il paradigma dell'amministrazione condivisa dei beni comuni anche a Roma.

In particolare, già nel 2015 l'amministrazione capitolina si era mossa in tal senso, ma a causa delle vicende politiche che determinarono la decadenza del sindaco il progetto venne presto abbandonato⁸⁴⁶. Due anni più tardi, nel 2017, le iniziative ripresero attraverso la mobilitazione dal basso di alcuni comitati di quartiere afferenti al Municipio VIII, fino a coinvolgere 130 diverse associazioni, le quali – grazie ad una proficua campagna di raccolta firme – riuscirono a portare la proposta

oltre 400mila dipendenti pubblici, pari al 6,8% della popolazione, a fronte di una media nazionale del 5,3%), che da sempre dimostra una indisponibilità alla programmazione concordata della disposizione delle sue sedi amministrative ed operative, preferendo l'utilizzo discrezionale e sistematico della deroga (*ex* D.P.R. 616/1977). Vi è inoltre la rilevanza politica del sindaco della Capitale, che di fatto schiaccia con il suo peso politico-elettorale l'espressione degli altri territori dell'area metropolitana».

⁸⁴³ Sulla quale si veda *amplius* il Capitolo I, par. 2.4.1.

⁸⁴⁴ F. GIGLIONI F., *La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma*, in C. PERRONE., B. MASIANI, F. TOSI (a cura di), *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Urban@it-Centro nazionale di studi per le politiche urbane, 2021, pp. 208-209.

⁸⁴⁵ Sull'operato dell'associazione, si rimanda al par. 3.1 del Capitolo II e, più specificamente, alla nota n. 566 del presente lavoro.

⁸⁴⁶ Cfr. G. ARENA, *La storia de regolamento per i beni comuni a Roma. Prima puntata*, in Labsus, 2015.

per l'adozione del regolamento in votazione nell'Assemblea Capitolina⁸⁴⁷. Tuttavia, dopo tre votazioni e nonostante l'adesione di più di 15.000 cittadini, la vicenda si concluse con il rigetto definitivo della proposta, avvenuto il 25 gennaio 2021⁸⁴⁸.

A partire da questo momento, e in vista delle nuove elezioni amministrative dell'autunno 2021, l'associazione Labsus ha avviato il progetto "Roma, Bene Comune", imperniato sulle "scuole di cittadinanza", ovvero corsi di formazione rivolti a studenti e insegnanti delle scuole superiori per approfondire il tema dell'amministrazione condivisa, e su un ciclo di seminari *online*, aperti a tutti, con rappresentanti del Comune ed esperti in varie discipline, quali l'urbanistica, la sociologia e il diritto amministrativo⁸⁴⁹. Il progetto è stato quindi finalizzato a impostare in modo inedito il percorso per l'adozione del regolamento a Roma, ponendo attenzione soprattutto sull'informazione a favore dei cittadini e sul loro coinvolgimento nella ricerca.

⁸⁴⁷ In particolare, il Comitato Parco Giovannipoli e il Comitato di Quartiere Grotta Perfetta presentarono ricorso al TAR contro la determina dirigenziale n. 624 del 3 agosto 2017 che poneva condizioni ritenute eccessivamente restrittive per le associazioni che a Roma si prendevano cura del verde pubblico, come l'obbligatorietà di stipulare una polizza assicurativa con massimali più elevati dei precedenti e l'estensione di tale obbligo anche per i singoli cittadini che spontaneamente si dedicavano a tale attività, i quali peraltro avrebbero dovuto preventivamente comunicare all'amministrazione comunale, attraverso il modulo allegato alla determina, gli estremi della specifica attività da svolgere, al fine di ottenere un nulla osta. Tuttavia, di fronte all'evidenza del problema strutturale dei rapporti con le istituzioni circa la cura del verde urbano, i due comitati ricorrenti riunirono tutte le realtà che a vario titolo operavano sul verde pubblico per discutere il futuro della gestione del verde a Roma, dando vita alla *Coalizione per i beni comuni*, proprio per ottenere l'adozione del Regolamento. Sul punto, si veda G. ARENA, *L'amministrazione condivisa a Roma. Storia di un fallimento*, in *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2020, 2021*, pp. 28 ss.

⁸⁴⁸ In proposito: G. ARENA, *La storia de regolamento per i beni comuni a Roma. Seconda puntata*, in *Labsus*, 2021.

⁸⁴⁹ Cfr.: V. SAMMARCO, *Roma, Bene Comune: parte il cantiere e il dibattito cresce*, in *Labsus*, 2021; ID., *"Roma, Bene Comune": non uno slogan, ma un progetto*, in *Labsus*, 2021. L'esperienza delle scuole di cittadinanza è stata riproposta anche successivamente, sia con riferimento agli istituti scolastici attraverso il progetto "Scuole Aperte il pomeriggio a.s. 2022-2023", che prevede un finanziamento di 15.000 € per scuola, per l'intero anno scolastico, riconosciuto ad un massimo di 60 istituti (il bando per partecipare al progetto è disponibile alla pagina: https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/QM20220028746-Circolare_SCUOLE_APERTE_pomeriggio_corretta_30_06_2022-signed_firmato.pdf), sia con riferimento a funzionari e rappresentanti dell'amministrazione, come è avvenuto con il ciclo di incontri presso il Municipio VII successivamente con alcuni corsi rivolti specificamente agli amministratori, su cui si veda: I. IANIRO, A. VECCHIOTTI, *Ripartono le Scuole di cittadinanza sul territorio della Capitale*, in *Labsus*, 2022.

Una prima apertura in tal senso, si è avuta con l'approvazione del Regolamento Capitolino del verde pubblico⁸⁵⁰, che all'art. 11 prevede la possibilità di stipulare patti di collaborazione per del verde pubblico, fondati sul principio di sussidiarietà orizzontale e definiti quali strumenti “*di partecipazione alla cura delle aree a verde, delle strutture, dei locali pertinenziali strumentali alla cura dell'area e degli arredi di servizio*”⁸⁵¹. Dunque, seppure si tratta di forme di amministrazione condivisa, tali patti scontano un ambito di applicazione circoscritto – appunto – alle sole aree verdi, con ciò escludendosi la parte più rilevante dei beni comuni urbani, rappresentata dagli immobili.

A seguito dell'insediamento dell'ultimo governo capitolino, si è aperta una nuova fase del processo, nell'ambito della quale si sono mossi i primi passi concreti nel senso dell'amministrazione condivisa per i beni comuni romani⁸⁵². Anzitutto, ad aprile 2022 è stato stipulato il primo patto di collaborazione in applicazione dell'art. 11 del Regolamento sul verde urbano⁸⁵³; inoltre, nella seduta del 24 gennaio 2022 l'Assemblea Capitolina ha approvato all'unanimità l'ordine del giorno n. 51⁸⁵⁴, per recepire le “*Linee guida per l'adozione, da parte degli Enti locali, dei regolamenti per la promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*”, definite dalla Giunta regionale nel 2021⁸⁵⁵, in ossequio a quanto previsto dall'art. 6, comma 1, della l.r. Lazio n. 10/2019⁸⁵⁶.

⁸⁵⁰ Delibera dell'Assemblea Capitolina del 22 marzo 2021, n. 17.

⁸⁵¹ Sul punto, si veda G. ARENA, *Un Patto di collaborazione per la rinascita di Roma*, in *Labsus*, 2021. Il testo integrale del regolamento è disponibile alla pagina: https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DAC_n.17_2021_Regol_Verde.pdf.

⁸⁵² Sul punto, si vedano: G. ARENA, *Roma. La nuova fase dell'amministrazione condivisa*, in *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2021, 2022*, p. 37; E. TAVERNA, *Roma, bene comune: l'inizio di una nuova storia*, in *Labsus*, 2022.

⁸⁵³ Il patto ha ad oggetto un'area ludica e sportiva in via di Grottaperfetta, nel Municipio VIII, da anni attivamente impegnato in iniziative di sensibilizzazione e ricerca nell'ambito della rigenerazione urbana partecipata e condivisa. A tal riguardo, si vedano: F. TUPONE, *La rigenerazione urbana tra mobilità sociale e mobilità politica. Il caso del Municipio Roma VIII: una lettura sistematica*, in *Urban@it*, 1, 2019; I. IANIRO, *Roma firma il suo primo Patto di collaborazione per la cura del verde*, in *Labsus*, 2022.

⁸⁵⁴ La delibera dell'Assemblea Capitolina è disponibile sul sito: <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2022/02/odg51-2022.pdf>

⁸⁵⁵ Delibera della Giunta regionale del 15 giugno 2021, n. 365.

⁸⁵⁶ Art. 6, comma 1, l.r. Lazio n. 10/2019: “*La Giunta regionale adotta, entro centoventi giorni dalla data di approvazione della presente legge, previo parere della commissione consiliare competente e del Consiglio delle autonomie locali (CAL) di cui alla legge regionale 26 febbraio 2007, n. 1 e successive modifiche, il regolamento regionale sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e con deliberazione definisce linee guida per l'adozione da parte degli enti locali dei rispettivi*

Ad oggi, però, nonostante le iniziative intraprese nel corso dell'ultimo anno, il regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani di Roma Capitale non è ancora venuto alla luce. È quindi auspicabile che la grave lacuna possa essere colmata al più presto, affinché beni come il Teatro delle Arti, il Teatro Valle e il complesso monumentale delle Mura Aureliane riconquistino il loro ruolo di promotori di relazioni solidali e di strumenti per lo sviluppo della personalità di tutti i membri della comunità.

regolamenti, in conformità ai seguenti principi: a) collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi diretta allo svolgimento di attività orientate al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale e alla durata nel tempo; b) garanzia, da parte dell'amministrazione, dell'autonomia civica e della massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate; c) valorizzazione della responsabilità dell'amministrazione e dei cittadini, quale presupposto necessario per il conseguimento di risultati utili e misurabili; d) inclusività e apertura alla partecipazione dei cittadini interessati a svolgere interventi di amministrazione condivisa, consentendo di presentare proposte ovvero di contribuire ad attività già in corso e comunque di fruire dei beni comuni, senza discriminazione di genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità; e) promozione delle pari opportunità per genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità, e contrasto delle discriminazioni nel rapporto di collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi, tenendo conto, ove possibile, del punto di vista dei bambini; f) sostenibilità delle decisioni assunte nell'ambito del rapporto di collaborazione, che non ingenerino oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e che devono essere sempre confrontati e valutati rispetto alle ricadute ambientali, sociali, culturali, e all'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future; g) proporzionalità tra le effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti e gli adempimenti richiesti, adeguatezza delle forme di collaborazione alle esigenze di tutela e differenziazione rispetto alla natura del bene comune; h) informalità della relazione tra amministrazione e cittadini, improntando i procedimenti alla massima semplificazione amministrativa e allo snellimento delle procedure con il rispetto di specifiche formalità solo quando espressamente previste dalla legge, anche attraverso l'individuazione di un referente unico dell'amministrazione e comunque nel rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione; i) riconoscimento delle comunità locali quali soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione, la valorizzazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani; l) creazione di modelli di gestione dei beni comuni autonomi e organizzati sui principi di cooperazione, inclusione, co-progettazione, collaborazione e condivisione, con l'obiettivo del benessere, della fruibilità, della sostenibilità e della capacità di generare relazioni per la comunità, anche tenendo conto delle sperimentazioni già in atto nella gestione diretta dei beni comuni, in particolare di quelle con funzioni sociali e culturali, comprese quelle che operano in gestione cooperativa per il recupero di immobili; m) creazione di un elenco di beni immobili censiti annualmente, in particolare di quelli indisponibili e di quelli in disuso, sul quale è possibile presentare proposte per le finalità di cui alla presente legge; n) elaborazione e diffusione di rapporti periodici sulla gestione dei beni comuni, ai quali contribuiscono le comunità di cittadini attivi, nonché realizzazione di scambi di esperienze con altre amministrazioni, anche estere, che abbiano adottato regolamenti analoghi”.

4.1 Il Teatro delle Arti e il Teatro Valle

Il Teatro come luogo di incontro, scambio e crescita culturale. Nella città di Roma molti sono purtroppo gli spazi teatrali, pubblici e privati, che da anni hanno chiuso i battenti, privando i cittadini di essenziali momenti di socialità.

Quella che segue è una prima indagine, volutamente selettiva, che riguarda due esempi significativi di questa critica situazione, che tanto più appare tale dopo il periodo di confinamento e il conseguente blocco di ogni attività creativa che il Paese intero ha vissuto per l'emergenza sanitaria.

Tanti gli artisti, le maestranze, gli operatori del settore rimasti in questi mesi senza impiego: risulta evidente che la riapertura dei teatri - non solo di quelli chiusi al pubblico a causa della pandemia Covid-19, ma anche di quelli che da prima dell'emergenza non erano fruibili - renderebbe possibile una maggiore occupazione per tutta la categoria.

Nel momento in cui tanti settori della vita urbana riaprono, è essenziale puntare oggi su una ripartenza della vita teatrale.

4.1.1 Cenni storici sul Teatro delle Arti

Teatro delle Arti

Via Sicilia, n. 57

Scheda tecnica:

- numero posti: 500

Proprietà: Cassa Previdenziale dei Ragionieri

Nel 1935 l'architetto Carlo Broggi costruì in questa strada, al rione Ludovisi, il palazzo della Confederazione Nazionale Professionisti e Artisti che architettonicamente rispecchiava in pieno lo stile "littorio".

L'anno dopo si pensò di ricavare nell'edificio un teatro di seicento posti, all'angolo tra Via Sicilia e Via degli Abruzzi. Il Teatro costituisce tuttavia una unità immobiliare organica ed indipendente ai fini del suo funzionamento; e ciò in quanto è assicurato un facile e comodo disimpegno e la libera circolazione del pubblico.

I locali, che si articolavano su due livelli, erano così disposti: al piano seminterrato c'erano i camerini degli artisti e i servizi igienici, mentre al piano terra la galleria d'ingresso, il foyer, il bar, gli uffici e la sala destinata agli spettacoli, che comprendeva platea, galleria e un vasto palcoscenico (profondo sei metri e alto dodici) dotato di retropalco.

Gli impianti del palcoscenico furono eseguiti sotto la direzione di Anton Giulio Bragaglia, regista sperimentale che aveva iniziato la sua attività al Teatro degli Indipendenti.

Il Teatro delle Arti venne inaugurato il 21 aprile del 1937 e da allora vi operò per otto anni una Compagnia stabile diretta dallo stesso Bragaglia che presentò lavori poco noti e d'avanguardia (come Garcia Lorca, Savinio, Brancati).

Nonostante le idee profondamente innovative che animavano il regista, lo spazio destinato agli spettacoli nel teatro delle Arti fu concepito secondo i criteri tradizionali, fondati sulla netta divisione fra il pubblico e la scena, senza cercare di stabilire un rapporto più coinvolgente ed empatico tra gli attori e gli spettatori.

Dopo la direzione di Bragaglia il Teatro ha continuato la sua attività per oltre mezzo secolo ospitando spettacoli e concerti di musica da camera.

Lavori di restauro hanno ridotto i posti in sala a cinquecento e l'hanno dotata di un perfetto rivestimento acustico in grado di assicurare un ascolto ottimale.

Negli anni Sessanta, il delle Arti ha ripreso a produrre spettacoli e ha avuto direttori artistici prestigiosi come Peppino De Filippo e Giancarlo Sbragia, che si è occupato del teatro negli anni Ottanta.

Dagli anni Novanta, la sala sorta in epoca fascista versa in uno stato di totale abbandono.

4.1.2 Proposta per il Teatro delle Arti – bene culturale in proprietà privata

Al fine di assicurare la riapertura al pubblico e la ripresa delle attività del Teatro delle Arti, di proprietà della Cassa Previdenziale dei Ragionieri e in stato di abbandono dagli anni '90, vengono in rilievo tre strumenti disciplinati dal Codice

dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), da adottarsi cumulativamente e in progressione cronologica tra loro:

1. Il primo strumento è l'intervento conservativo imposto (art. 32). Tale strumento si sostanzia nell'attuazione coattiva dell'obbligo di conservazione gravante sul soggetto privato che ha la proprietà, il possesso o la detenzione del bene (art. 30, comma 3), ad iniziativa del Ministero. In particolare, l'art. 32, comma 1, prevede: *“Il Ministero può imporre al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo gli interventi necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali, ovvero provvedervi direttamente”*.

Sul punto, occorre notare come il Codice ponga a carico del soggetto titolare del bene non solo obblighi positivi, quali appunto quelli di conservazione (art. 30, comma 3), ma anche prescrizioni di carattere negativo, ossia dei divieti. In particolare, l'art. 20 stabilisce che *“i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione”*. Pertanto, tra gli obblighi che il privato deve rispettare – e che, correlativamente, il Ministero gli può imporre – sussiste anche quello di non deteriorare il bene e di non destinarlo a usi che non siano compatibili con l'interesse culturale che lo stesso, complessivamente inteso, presenta. Sotto questo profilo, rileva, oltre che l'intervento conservativo imposto, di cui si è detto, anche l'eventuale estensione e/o specificazione del vincolo gravante sul bene, cui si rinvia (punto n. 3).

Posta quindi la legittimità dell'intervento ministeriale, a fronte dell'inadempimento degli obblighi gravanti sul proprietario di cui agli artt. 20 e 30, comma 3, in punto di competenze rileva – oltre al Ministero, cui spetta l'iniziativa dell'intervento – anche la soprintendenza (art. 33), che deve redigere una relazione tecnica e dichiarare la necessità degli interventi da eseguire. La relazione tecnica è inviata, insieme alla comunicazione di avvio del procedimento, al proprietario, possessore o detentore del bene, che

può far pervenire le sue osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento degli atti.

Inoltre, il soprintendente, qualora non ritenga necessaria l'esecuzione diretta degli interventi, *“assegna al proprietario, possessore o detentore un termine per la presentazione del progetto esecutivo delle opere da effettuarsi, conformemente alla relazione tecnica”*. Il progetto presentato dal titolare del bene è poi approvato dallo stesso soprintendente con le eventuali prescrizioni e con la fissazione del termine per l'inizio dei lavori. Per i beni immobili, come in questo caso, il progetto presentato deve essere trasmesso dalla soprintendenza al Comune e alla Città metropolitana, che possono esprimere parere motivato entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione.

Qualora il proprietario, possessore o detentore del bene non adempia all'obbligo di presentazione del progetto o di modifica dello stesso secondo le indicazioni del soprintendente nel termine da esso fissato, ovvero se il progetto è respinto, si procede con l'esecuzione diretta.

In ogni caso, qualora ricorrano ragioni di urgenza, il soprintendente può adottare immediatamente le misure conservative necessarie.

Ai sensi dell'art. 34, le spese sostenute per l'intervento sono a carico del soggetto sul quale grava l'obbligo di conservazione (ovverosia il proprietario, possessore o detentore del bene). Tuttavia, si ammette che in particolari circostanze le spese sostenute dal proprietario, possessore o detentore per gli interventi conservativi possano essere, in tutto o in parte, a carico del Ministero: *“Se gli interventi sono di particolare rilevanza ovvero sono eseguiti su beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere in tutto o in parte alla relativa spesa. In tal caso, determina l'ammontare dell'onere che intende sostenere e ne dà comunicazione all'interessato”* (art. 34, comma 2).

In particolare, qualora il costo dell'intervento sia stato sostenuto dal proprietario, in attuazione del progetto approvato dal soprintendente, il Ministero può provvedere al suo rimborso. Viceversa, qualora si sia proceduto ad un intervento diretto da parte del Ministero, questo *“determina*

la somma da porre a carico del proprietario, possessore o detentore, e ne cura il recupero nelle forme previste dalla normativa in materia di riscossione coattiva delle entrate patrimoniali dello Stato”.

2. Il secondo istituto che viene in rilievo è l'accordo di valorizzazione per i beni di proprietà di privati di cui all'art. 113 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, attuativo del principio generale sancito dall'art. 6, comma 3: *“La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”.*

In particolare, l'art. 111, nel disciplinare l'attività di valorizzazione prevede, al comma 2, che questa possa essere ad iniziativa pubblica o privata e, al comma 4, che quella ad iniziativa privata deve qualificarsi come *“attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale”.*

Successivamente, gli artt. 112 e 113 distinguono la valorizzazione in base alla titolarità del bene, se pubblica o privata. Con riferimento ai beni di proprietà privata, l'art. 113, al comma

1, in conformità con la definizione di cui all'art. 111, comma 4, prevede che le attività di valorizzazione sui beni culturali di proprietà privata, ad iniziativa dello stesso privato, possono beneficiare del sostegno pubblico da parte dello Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali. Da tale previsione si evince che, trattandosi di un bene di titolarità di un privato, il Codice lascia l'iniziativa per l'attività di valorizzazione al soggetto privato stesso.

Quanto al contenuto, l'art. 113, comma 3, prevede: *“Le modalità della valorizzazione sono stabilite con accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene in sede di adozione della misura di sostegno”.*

In ogni caso, componente essenziale della valorizzazione del bene è la sua compiuta ed effettiva fruizione da parte del pubblico, sicché qualsivoglia siano le modalità prescelte di comune accordo tra amministrazione e soggetto privato proprietario, queste non potranno prescindere da un'effettiva apertura al pubblico.

Per quanto attiene invece alla controparte pubblica dell'accordo con il privato titolare, il Codice non menziona espressamente a chi spetti la competenza alla stipula. Tuttavia, ciò potrebbe ricavarsi dall'art. 104, rubricato "*Fruizione di beni culturali di proprietà privata*", che al comma 3 – limitatamente ad alcune tipologie di beni privati da assoggettare a visite da parte del pubblico – stabilisce: "*Le modalità di visita sono concordate tra il proprietario e il soprintendente, che ne dà comunicazione al comune e alla città metropolitana nel cui territorio si trovano i beni*", sicché si ritiene che l'accordo potrebbe essere stipulato anche tra privato e Ministero, ma le modalità di valorizzazione concrete dovrebbero essere comunque sottoposte alla soprintendenza e comunicate a Comune e Città metropolitana.

3. Infine, al fine di garantire la continuità e il mantenimento della fruizione del bene e della sua conservazione, intesa anche come destinazione dello stesso alle finalità conformi al suo carattere artistico (art. 20), potrebbe estendersi il vincolo, che già interessa l'immobile del Teatro delle Arti, anche all'attività in esso svolta. In altri termini, potrebbe specificarsi che il vincolo ha ad oggetto il bene nella sua interezza, sicché è evidente che, al fine di tutelare il suo valore artistico-culturale, non possa prescindere da una tutela complessa e polivalente, comprensiva tanto dei locali e delle architetture, quanto delle attività che vi si svolgono, dal momento che i primi, ossia i locali del Teatro, hanno assunto valore proprio in virtù del collegamento con le seconde.

L'applicazione dapprima dell'intervento conservativo imposto e solo successivamente dell'accordo permetterebbe di risolvere gli aspetti di manutenzione e conservazione del bene, che lo rendono oggi inagibile, e al contempo – anche in considerazione del fatto che l'iniziativa per l'accordo *ex art.* 113 spetta al medesimo privato – di costituire uno stimolo volto alla proficua conclusione dell'accordo di valorizzazione, con il quale vi sarebbe la possibilità di

imporre al proprietario un utilizzo del teatro funzionale alla fruizione da parte del pubblico.

In particolare, attraverso i due differenti strumenti summenzionati, potrebbero essere realizzate le due principali forme di tutela previste dal Codice dei beni culturali. Infatti, come sottolineato dalla Corte costituzionale con sent. n. 9 del 2004, la conservazione costituisce una forma di tutela statica del bene culturale, mentre la valorizzazione, definita all'art. 6 del Codice quale esercizio delle funzioni e disciplina delle attività *“dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte di persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura”*, costituisce una forma di tutela dinamica. In altri termini, può dirsi che se la conservazione «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale [...], la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale», concernendo «la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi» (Corte cost., sent. n. 9/2004).

Pertanto, la proposta che appare più idonea a garantire una riapertura del Teatro delle Arti è l'applicazione congiunta dei due istituti: con il primo istituto possono essere realizzati, ad iniziativa del Ministero ma a carico della Cassa Previdenziale dei Ragionieri, tutti gli interventi necessari affinché il teatro possa essere di nuovo agibile e utilizzabile per le attività di messa in scena di spettacoli, secondo le disposizioni vigenti; con il secondo istituto il proprietario sarebbe obbligato, in virtù dell'accordo, a garantire un'effettiva fruizione del bene da parte del pubblico.

Infine, grazie all'estensione del vincolo anche alla destinazione e all'uso del bene, potrebbe formalizzarsi e specificarsi il nesso, peraltro già evidente, tra il Teatro inteso quale immobile di interesse culturale e le attività che in esso si svolgono, laddove il primo costituisce il supporto materiale delle seconde, in un rapporto di intima compenetrazione, che dev'essere necessariamente tutelato.

4.1.3 Cenni storici sul Teatro Valle

Teatro Valle

Via del Teatro Valle, n. 21

Scheda tecnica:

- Teatro d'opera
- numero posti: 600
- teatro all'italiana, con cinque ordini di palchi

Proprietà: Comune di Roma – Roma Capitale

Il più antico teatro della Capitale

Il Teatro Valle fu inaugurato nel 1727 per volere del Marchese Camillo Capranica, lo stesso che nel 1724 aveva acquistato dal cugino Federico il Teatro Capranica. Egli decise di costruire un nuovo edificio adibito alle pubbliche rappresentazioni utilizzando il capannone e una parte del cortile del palazzo che la famiglia aveva ereditato nel Cinquecento da Faustina Della Valle, nipote del cardinale Andrea Della Valle.

I lavori furono commissionati all'architetto Tommaso Morelli che eresse un teatro completamente in legno, non molto grande, con la sala a forma di U, inaugurata la sera del 7 gennaio 1727 con la tragedia Matilde, tratta da un romanzo del Pratoli (frate Cosimo Pelli).

Il nome del Teatro non proviene dalla casata del Cardinale Della Valle, ma dall'avvallamento della città – in un'area detta appunto “La Valle” – dove si trovano la chiesa, il teatro, la piazza nel rione Sant'Eustachio.

Per una strana coincidenza di nomi, l'immobile fu affittato per i primi nove anni all'impresario Domenico Valle, con l'obbligo di limitarsi a recite teatrali, escludendo ogni forma di spettacolo musicale, per non danneggiare l'altro teatro di famiglia in Piazza Capranica.

Il genere che caratterizzò il repertorio del Valle – nei suoi primi anni di vita - fu infatti quello comico: commedie anche improvvisate, burlette con la maschera di Pulcinella sono state spesso ospitate dal teatro del marchese Capranica. Dal 1740

nel cartellone figurarono anche opere buffe, drammi giocosi e commedie con intermezzi e farse musicali.

Il progetto architettonico di Mauro Fontana e le opere di Rossini

Nel 1765, l'interno del teatro viene completamente ristrutturato su progetto di Mauro Fontana, discendente dell'illustre famiglia di architetti che avevano operato spesso sul territorio romano. La sala mutò la sua forma per adottare quella a ferro di cavallo, gli ordini divennero cinque composti da ventisette palchi ciascuno e in platea i posti furono separati da asticelle. Mancavano però i luoghi di disimpegno per il pubblico e il palcoscenico continuava a essere molto poco profondo con un boccascena modesto.

Dopo questa ristrutturazione, il Valle divenne il teatro per eccellenza dell'opera buffa e ospitò uno dei maggiori esponenti della scuola napoletana, Domenico Cimarosa; in seguito- nel 1812 - vi debuttò in prima assoluta l'opera *Demetrio e Polibio* di Gioachino Rossini e poi furono rappresentate varie altre opere del compositore che contribuirono a rivitalizzare la tradizione dell'opera italiana settecentesca.

La ristrutturazione di Giuseppe Valadier e le opere di Donizetti

Nei primi anni dell'800 il governo aveva imposto ai Capranica, pena la chiusura, la riedificazione del Valle in forme più solide, da attuarsi secondo i disegni di Giuseppe Valadier. Pur ridimensionando le sue idee iniziali, l'architetto apportò grandi modifiche sia alla facciata del Teatro, a cinque porte ispirata a forme neoclassiche, sia alla sala. Quest'ultima si ingrandì giungendo alla dimensione di tredici metri per sedici e la profondità del palcoscenico fu portata a quindici metri. Il quinto ordine di palchi che di fatto costituiva il loggione, fu trasformato in galleria sostenuta da colonnine.

Queste soluzioni architettoniche resero l'ambiente "mosso ed elegante" e alla sua originalità contribuirono in maniera significativa le raffinate decorazioni. Nel soffitto furono poste quattro aperture per il ricambio d'aria e proprio alle correnti d'aria, che dal palcoscenico si dirigevano verso l'uditorio, il Valadier prestò molta attenzione per migliorare l'acustica del teatro.

Dal gennaio del 1824 - per parecchi anni fino al 1833 - il Valle ospitò le opere del compositore bergamasco, Gaetano Donizetti. La prima ad andare in scena fu *L'ajo*

nell'imbarazzo, opera buffa in stile rossiniano su libretto di Jacopo Ferretti, ispirata alla famosa commedia di Giraud.

La prosa al Teatro Valle

Pur continuando a produrre qualche spettacolo lirico, il Valle si orientò decisamente verso la prosa a metà dell'Ottocento, negli anni in cui inizia la collaborazione con una delle attrici più famose dell'epoca, Adelaide Ristori, e con alcune delle migliori compagnie drammatiche presenti nel panorama teatrale italiano (la Reale Sarda, la Bellotti-Bon, la Robotti-Vestri).

Il Valle acquisterà sempre di più quella fisionomia che lo caratterizzerà per tutto il secolo: quella di "salotto buono", destinato ad un pubblico raffinato, rispettoso, diverso da quello che solitamente frequentava gli altri teatri romani e partecipava agli spettacoli con urla e entusiasmi eccessivi.

Il palcoscenico del Valle ospitò la giovanissima Eleonora Duse ai suoi esordi: il legame tra l'attrice e il teatro proseguì per anni così come quello con Sara Bernhardt, altra grande interprete del teatro di prosa, musa ispiratrice e compagna di Gabriele D'Annunzio.

E ancora, Ermete Novelli, Ruggero Ruggeri, Lyda Borrelli: tra fine '800 e inizio '900 grandi nomi del teatro di prosa hanno calcato il palcoscenico del teatro romano ormai specializzato nel genere.

Nel 1921 debutta al Valle la prima assoluta di uno dei massimi capolavori del Novecento: *Sei personaggi in cerca di autore* di Luigi Pirandello. La serata fu storica per la città di Roma: la sala era gremita oltre misura e i primi due atti furono di grande successo. Al terzo atto si scatenò una bagarre tra i sostenitori della commedia, che rivoluzionerà il concetto di teatro, e i suoi avversari, al punto tale che l'autore fu costretto a uscire dall'ingresso secondario.

Tra le due guerre il teatro ospita inoltre i maggiori innovatori della scena internazionale, come Georges Pitoeff, Louis Jouvet e gli esponenti più significativi del teatro dialettale e popolare, come Raffaele Viviani e i fratelli De Filippo.

Il nuovo restauro del 1936, la rivista, il ritorno alla prosa

Nel 1936 si rese necessario un nuovo restauro. L'ingegner Setacci assunse l'incarico di migliorare la funzionalità degli ambienti e ripristinare il decoro architettonico del teatro. Furono rifatti impianti, servizi, migliorata la visibilità del

palcoscenico dai vari ordini. Il nuovo soffitto raffigurante personaggi del dramma e della commedia fu dipinto da Silvio Galimberti; molta cura fu riservata all'ingresso e botteghino decorato con lesene e capitelli ionici.

Alla sua riapertura nel 1937, gli affittuari indirizzarono il repertorio verso la rivista: Macario con Wanda Osiris, Nino Taranto, Totò e Anna Magnani, Aldo Fabrizi, per citare alcuni nomi.

Nasce nel 1950 la compagnia stabile formata da Vittorio Gassman, Massimo Girotti, Edda Albertini. Negli anni '50 il teatro ospitò diverse compagnie stabili: Parenti-Fo-Durano, la Compagnia del Nuovo Teatro, finanziata dall'ETI, ente pubblico preposto all'attività teatrale e diretto da Diego Fabbri e Gianfranco De Bosio.

L'ETI – Ente Teatrale Italiano

Nel 1955, l'ETI subaffittò il teatro e cominciò a gestirlo, ospitando compagnie di grande prestigio come la "Compagnia dei Giovani", De Lullo-Falk-Valli-Guarnieri, quella dei "Quattro", Moriconi – Enriquez – Mauri – Luzzati e la Compagnia di Salvo Randone.

Nel 1965 il Valle ospita il Teatro Stabile di Roma, Ente per la produzione teatrale formatosi l'anno prima, che ha come sede il teatro municipale Argentina, la cui sala era allora inagibile a causa di lavori di ammodernamento. Tra gli spettacoli presentati celebre è rimasto *Il giardino dei ciliegi* nella versione di Luchino Visconti, interpretato da Rina Morelli, Paolo Stoppa, Massimo Girotti, Tino Carraro, Lucilla Morlacchi e Ottavia Piccolo.

Nel 1968, l'ETI acquistò il Teatro Valle dalla Marchesa Irma Capranica del Grillo: per ancora due stagioni continuò ad ospitare gli spettacoli del Teatro Argentina, dal 1970 ne ebbe piena disponibilità per dare vita a stagioni di grande rilievo culturale per la città di Roma, nelle quali trovava spazio il teatro classico di tradizione, affiancato a esperienze registiche e drammaturgiche innovative e sperimentali.

Il "dopo – ETI" e l'occupazione del Valle nel 2011

Nel maggio del 2011 l'Ente Teatrale Italiano fu dismesso e il teatro Valle chiuse le porte al pubblico romano.

Nel giugno dello stesso anno, un gruppo di lavoratori dello spettacolo, attivisti e liberi cittadini occuparono il teatro: al centro della protesta l'indifferenza pubblica rispetto alla chiusura di un luogo storico per la città di Roma.

L'occupazione durò 3 anni fino all'agosto del 2014.

Il Teatro Valle oggi

Dopo una lunga serie di passaggi burocratici, dal 2016 la proprietà del Teatro Valle è passata nelle mani del Comune di Roma.

Tale passaggio prevedeva la necessità di interventi di adeguamento degli impianti di sicurezza ed elettrici, del sistema antincendio e delle vie d'esodo, dei percorsi di accessibilità, delle opere impiantistiche e alcuni mirati e limitati interventi di miglioria strutturale, quali fra gli altri il ripristino dei sistemi di areazione. Purtroppo, niente di tutto questo è stato effettivamente realizzato.

Nel 2018, il Valle ha riaperto temporaneamente le porte con un programma di attività, curato dal Teatro di Roma e promosso dall'Amministrazione Capitolina: un "palinsesto" di attività che non prevede lo svolgimento di spettacoli teatrali, a causa dell'inagibilità del palcoscenico.

Una decisione che lascia sicuramente perplessi trattandosi non solo della più antica e prestigiosa sala teatrale romana, ma anche di quella maggiormente amata da artisti (non solo italiani) per il perfetto ed armonico rapporto tra il palcoscenico e la platea. Peraltro, tali spazi - come accennato - non necessiterebbero di modifiche strutturali di grande portata.

4.1.4 Proposta per il Teatro Valle – bene culturale in proprietà pubblica

Al fine di assicurare la fruizione da parte del pubblico e la ripresa delle attività teatrali del Teatro Valle, di proprietà del Comune di Roma, gli strumenti disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) che appaiono più adeguati al caso di specie in parte coincidono con quelli predisposti con riferimento ai beni di proprietà privata, ovvero sia l'intervento conservativo e l'accordo di valorizzazione, cui si aggiunge la possibilità di ricorrere ad alcuni strumenti di partenariato pubblico-privato previsti dal Codice dei contratti pubblici e dal Codice

del Terzo settore. Inoltre, può altresì prospettarsi una sollecitazione ministeriale per l'adozione, da parte dell'amministrazione comunale, di un regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni urbani.

1. Quanto al primo strumento, l'art. 34 stabilisce che *“per i beni culturali appartenenti alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, le misure previste dall'articolo 32 sono disposte, salvo i casi di assoluta urgenza, in base ad accordi con l'ente interessato”* (comma 1) e che *“gli interventi conservativi sui beni culturali che coinvolgono lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nonché altri soggetti pubblici e privati, sono ordinariamente oggetto di preventivi accordi programmatici”* (comma 3).

Rispetto ai beni di proprietà privata, nel caso di beni pubblici è posto dunque un limite ulteriore dato dal necessario presupposto, ai fini dell'ammissibilità di un intervento conservativo imposto, dell'assoluta urgenza, mentre ordinariamente gli interventi sono stabiliti mediante accordo con l'ente proprietario.

Anche in questo caso, stante il richiamo dell'art. 34 all'art. 32 (sugli interventi conservativi imposti su beni privati), l'iniziativa spetta al Ministero, ma la soprintendenza determina a livello concreto il progetto tecnico che deve essere realizzato.

2. Il secondo intervento è l'accordo di valorizzazione di beni culturali di appartenenza pubblica, disciplinato dall'art. 112, che, al comma 4, stabilisce: *“Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni*

di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti”.

In tal caso, quindi, è il Ministero che stipula direttamente l'accordo, eventualmente d'intesa con altre amministrazioni statali competenti, al fine di stabilire le modalità con le quali attuare la valorizzazione. Tale competenza è confermata anche dal richiamo all'art. 112 da parte dell'art. 102, comma 4, sulla fruizione degli istituti e dei luoghi di cultura di appartenenza pubblica, ai sensi del quale: *“Al fine di coordinare, armonizzare ed integrare la fruizione relativamente agli istituti ed ai luoghi della cultura di appartenenza pubblica lo Stato, e per esso il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali definiscono accordi nell'ambito e con le procedure dell'articolo 112. In assenza di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità”.*

Inoltre, ai commi 5, 7 e 8 del medesimo art. 112 è disciplinata la possibilità che l'elaborazione concreta del programma di valorizzazione, che costituisce il contenuto dell'accordo, sia affidata a soggetti giuridici, appositamente costituiti dallo Stato per il tramite del Ministero, che ne determina anche le modalità e i criteri di istituzione e operatività.

Infine, l'art. 112, comma 6, come il già citato art. 102, comma 4, ribadisce che, in assenza degli accordi summenzionati, i soggetti pubblici sono tenuti a garantire la valorizzazione dei beni di cui comunque abbiano la disponibilità.

Con riferimento a quest'ultimo punto, può quindi riconoscersi la necessità dell'accordo di valorizzazione con il Comune di Roma avente ad oggetto il Teatro Valle, dal momento che l'ente territoriale non sembra assolvere al proprio obbligo.

Peraltro, l'art. 112 offre anche un ulteriore strumento di tutela riguardante beni culturali di appartenenza privata – come è il Teatro delle Arti, di cui sopra – laddove, al comma 4, prevede che gli accordi di valorizzazione tra

enti pubblici *“possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati”*.

3. Il terzo intervento consiste nella possibilità di attivare una nuova forma di partenariato speciale prevista dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) nella parte dedicata al patrimonio culturale, la quale appare caratterizzata da una grande flessibilità, sia rispetto agli strumenti previsti dal d.lgs. n. 42/2004, sia rispetto agli altri contratti pubblici disciplinati nel medesimo Codice dei contratti. In particolare, l'art. 151, comma 3, del Codice, così come modificato dal d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020), prevede: *“Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1”*.

Il Legislatore si è quindi limitato ad individuare alcuni elementi essenziali del rapporto: quello funzionale di *“assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”*; quello concernente l'oggetto del contratto, consistente ne *“il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili”*; e, infine, quello relativo al procedimento di scelta del contraente, per cui opera il rinvio al procedimento semplificato in materia di sponsorizzazioni di cui all'art. 19 del Codice dei contratti pubblici (o a procedure semplificate *“ulteriori”*). Gli altri profili non disciplinati dal Legislatore dovranno evidentemente essere previsti in concreto dalle parti

alla luce delle specifiche esigenze di recupero e di apertura alla fruizione pubblica del patrimonio.

Da questo punto di vista, tale previsione appare di grande utilità perché cerca di attenuare la rigidità della contrapposizione tra tutela e valorizzazione, inserendo tra le attività oggetto dell'accordo sia il "recupero" che la "gestione" del patrimonio storico-artistico; al contempo, essa cerca di stemperare la distinzione tra le diverse fasi del processo di valorizzazione (e in particolare tra fase "ascendente" e "discendente") prospettando una visione circolare e unitaria del processo medesimo (come evidenziato dalla nota del Mibact del 9 giugno 2016). Infine, la fattispecie normativa in esame – che ha trovato virtuosa applicazione anche con riguardo ad un bene culturale di un ente locale (Teatro Tascabile di Bergamo) – dovrebbe consentire non solo una scelta più flessibile e meno rigida del *partner* privato a cui affidare l'elaborazione e l'esecuzione del progetto di recupero del bene, ma anche di prevedere un periodo di durata del rapporto sufficientemente lungo e di intervenire con una maggiore flessibilità nel corso dello stesso al fine di adeguare e revisionare la disciplina pattizia: ciò costituisce un riflesso del fatto che – a differenza dei tradizionali rapporti di partenariato, per i quali è centrale il profilo del trasferimento di un rischio economico di gestione – per questa forma speciale appare prevalente la logica cooperativa e associativa.

4. Un quarto intervento potrebbe fondarsi su una previsione recentemente introdotta dal Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017), ove si è consentito allo Stato, alle Regioni e agli enti locali di affidare a soggetti del Terzo settore beni culturali immobili "*per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro*", al fine di una loro riqualificazione e riconversione. Tale affidamento – che può avere una durata molto lunga (fino a 50 anni) – si caratterizza per il fatto di mettere al centro della valorizzazione il "bene" e, soprattutto, per il fatto di prospettare una integrazione delle finalità di conservazione con quelle di valorizzazione sulla base di un apposito "*progetto di gestione*": ai sensi

dell'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore, *“la concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione”*.

Inoltre, il Legislatore ha menzionato l'auspicabile sinergia tra la tutela del patrimonio e lo svolgimento di attività culturali, consentendo l'affidamento oltre ai soggetti del Terzo settore preposti alla conservazione del patrimonio culturale, anche a soggetti preposti all'organizzazione di *“attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale”*, purché sempre rientranti nella qualifica di cui all'art. 4 del Codice.

Pertanto, la fattispecie sconta un ambito di applicazione soggettivo limitato ai soli soggetti del Terzo settore (ancorché ricomprensivo anche le stesse *“imprese sociali”*).

5. Infine, accanto a tali forme di intervento, può rivelarsi altresì opportuna una sollecitazione da parte del Ministero nei confronti dell'amministrazione comunale ai fini dell'adozione di un regolamento comunale sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, seguendo una virtuosa e ben nota prassi, sorta in seno all'amministrazione comunale di Bologna (Bologna – delibera del Consiglio comunale, 19 maggio 2014, n. 172) e poi consolidatasi rapidamente presso altri comuni italiani (sul punto, rileva ad esempio la delibera del Consiglio comunale di Torino n. 391/2019, quale evoluzione più matura del regolamento elaborato dal Comune di Bologna).

La soluzione proposta appare la più efficiente sia da un punto di vista burocratico, quale strumento snello e semplificato di gestione dei beni comunali, sia da un punto di vista economico, rappresentando un costo minimo – se non inesistente – per il bilancio pubblico. Inoltre, poiché il regolamento costituisce la base normativa per poter stipulare patti di collaborazione tra amministrazione e cittadini, questi ultimi potrebbero finalmente vedersi coinvolti nella gestione di beni che, senza un'effettiva fruizione da parte del pubblico, non possono validamente svolgere quella

funzione di preservazione della memoria della comunità nazionale e del suo territorio, nonché di promozione dello sviluppo della cultura (ai sensi dell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Sul punto, occorre però sottolineare come, poiché i regolamenti in oggetto sono di competenza comunale, il Ministero potrebbe limitarsi soltanto a sollecitare il Comune di Roma in tal senso.

Anche nel caso del Teatro Valle, dunque, pur essendo di appartenenza pubblica, la proposta che appare più idonea a garantire una piena fruizione da parte del pubblico sembra essere l'applicazione congiunta dei due istituti tradizionali, l'uno di conservazione e l'altro di valorizzazione, nonché di uno strumento più innovativo e maggiormente in grado di garantire una partecipazione attiva dei cittadini: il regolamento sulla gestione condivisa dei beni urbani.

Per quanto attiene all'intervento conservativo imposto di cui all'art. 34, questo sarebbe funzionale ad assicurare, in via prioritaria, la messa a norma del palcoscenico, di modo che il bene possa essere fruito dal pubblico per il fine che gli è proprio, oltre agli eventuali interventi manutentivi e di ristrutturazione che si ritengano necessari.

In particolare, nel caso del Teatro Valle l'urgenza richiesta dal Codice, ai fini della validità dell'intervento conservativo imposto *ex art.* 34, sembra effettivamente sussistere dal momento che, dopo che nel 2016 (con il passaggio del bene all'amministrazione comunale) erano stati previsti restauri strutturali e architettonici, questi non sono stati portati a termine e il Teatro è stato aperto con un programma di attività che non prevede lo svolgimento di spettacoli teatrali, proprio a causa dell'inagibilità del palcoscenico.

Segnatamente, sotto questo profilo occorre osservare come tale inagibilità non derivasse da problematiche connotate da elevata complessità, tali da richiedere interventi peculiari, penetranti e gravosi: come anticipato, la causa principale che ha determinato l'inutilizzo del bene per spettacoli e attività teatrali atteneva a strutture (tra le quali l'impianto di areazione), che ben avrebbero potuto – e dovuto – essere messe a norma dall'amministrazione comunale nel corso di questi anni,

senza particolari difficoltà tecniche. È chiaro che, ad oggi, probabilmente gli interventi di ripristino necessari siano più cospicui rispetto al passato.

Per quanto concerne invece l'aspetto della valorizzazione, come anticipato, questa non può prescindere dalla fruizione del bene da parte del pubblico. In proposito, se è vero che l'amministrazione comunale dal 2018 ha riaperto le porte del Teatro Valle, d'altra parte l'impossibilità di realizzarvi spettacoli teatrali – a causa, come già ricordato, della mancata realizzazione degli interventi di ristrutturazione – non consente una piena valorizzazione del bene.

In altri termini, l'utilizzo dello spazio del Teatro Valle esclusivamente per attività ultronee implica una fruizione incompleta rispetto alla definizione che ne viene data dal Codice dei beni culturali all'art. 6, in quanto non funzionale alla diffusione della cultura in modo conforme alla natura del bene.

Pertanto, si ritiene che mediante l'accordo *ex art.* 112 del d.lgs. n. 42/2004 il Teatro Valle potrebbe non solo essere riaperto in via definitiva (e non solo temporanea), ma potrebbe anche essere fruito dal pubblico nelle modalità più idonee alla diffusione e allo sviluppo della cultura teatrale.

A prescindere dalla possibilità di procedere alla stipula del sopra menzionato accordo di valorizzazione, l'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici potrebbe comunque consentire l'attivazione di un rapporto di partenariato finalizzato al recupero del bene, salvaguardando le specifiche esigenze di flessibilità che – sia dal punto di vista della costituzione, sia dal punto di vista della gestione e della esecuzione – caratterizzano i progetti di valorizzazione su beni dismessi o in disuso (e in relazione ai quali è assai più complesso predeterminare compiutamente la disciplina del rapporto, soprattutto in un contesto di incertezza circa gli investimenti disponibili).

Allo stesso modo, l'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore – ancorché caratterizzato da un ambito soggettivo limitato ai soli soggetti del Terzo settore – dovrebbe consentire di dare vita ad un rapporto di partenariato specificatamente dedicato al recupero del bene e alla promozione di attività culturali sullo stesso e caratterizzato da ampi margini di flessibilità (soprattutto dal punto di vista della durata).

Infine, il regolamento comunale per la cura condivisa e collaborativa tra amministrazione e cittadini si presenta anch'esso come uno strumento idoneo ai fini dell'attuazione compiuta del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consentendo di disciplinare i beni urbani rilevanti da un punto di vista culturale attraverso un coinvolgimento attivo della cittadinanza, che, pur senza supplire alle mancanze dell'amministrazione né sostituirvisi, potrebbe collaborare con essa per una più proficua gestione dei beni, nell'interesse generale. Pertanto, per quanto il regolamento sia di competenza comunale, appare opportuna una sollecitazione da parte del Ministero ai fini della sua adozione.

4.2 *Le Mura Aureliane*

Le Mura Aureliane sono il più esteso monumento esistente a Roma. Per quanto non siano sempre percepibili nel tessuto della città contemporanea, le Mura rappresentano un significativo prodotto della cultura tardoromana, potenzialmente capace di intrecciare in un racconto molti fili: il filo della storia militare di Roma dall'antichità all'età moderna; il filo della storia particolare vissuta da ogni segmento murario all'interno del quartiere o area urbana che attraversa; il filo della storia dei riusi (ricreativi, residenziali) di epoca moderna e contemporanea.

Le Mura Aureliane meritano senza dubbio un grande investimento di risorse, perché sono un *unicum* nella storia materiale e culturale di Roma e presentano grandi potenzialità in termini di rigenerazione urbana, (ri)costruzione di identità di quartiere, definizione di paesaggi culturali contemporanei.

4.2.1 *Lo stato dell'arte delle Mura Aureliane*

Anticamente estese per circa 19 km, attraversate da almeno 18 porte e diverse porte minori (dette "posterule"), le Mura Aureliane sono oggi conservate per poco meno di 13 km in seguito a crolli e tagli dell'originario tracciato praticati in momenti diversi, dall'antichità fino all'età contemporanea.

Costruite dall'imperatore Aureliano tra il 270 e il 275 d.C. per proteggere la città dalle minacce barbariche e – secondo gli ultimi studi – anche per abbracciarla con un decoroso e monumentale confine, le Mura possono essere considerate tra gli edifici in muratura più imponenti della fine dell'Impero romano che abbiano avuto un uso continuo e prolungato nel tempo per oltre 16 secoli, cioè fino alla proclamazione di Roma Capitale.

Estensione ed uso prolungato nel tempo sono le principali ragioni per cui le Mura versano in condizioni non sempre ottimali, con ampie fasce in cui il degrado strutturale si accompagna a quello sociale. Lo stato di conservazione si diversifica da municipio a municipio, sia per le specifiche vicende storiche, sia per i disomogenei investimenti fatti dall'amministrazione.

Potenzialità del manufatto

- Unicità, per epoca di costruzione, dimensioni e livello di conservazione;
- Esperienza diretta della funzione militare di vasti tratti del camminamento di ronda, già agibili (Museo delle Mura) o potenzialmente tali;
- Visione panoramica del paesaggio urbano grazie all'inedito punto di vista che le Mura offrono;
- Collegamento materiale e ideale dei vari segmenti murari;
- Pratiche di tutela e valorizzazione differenziate, tra pubblico e privato, per esempio:
 - musei (Museo delle Mura a porta Appia);
 - luoghi di formazione (Scuola d'arte educatrice allestita nel tratto presso via Campania, presso porta Salaria);
 - centri d'arte (studio d'artista presso il Bastione Sangallo/via Ardeatina);
 - residenze private (Villa Gentili Dominici presso porta San Lorenzo);
 - luoghi religiosi (anfiteatro Castrense presso Santa Croce in Gerusalemme).

Criticità del manufatto (cfr. Tab. 1 e Fig. 1)

- Stato di conservazione disomogeneo in rapporto alla topografia urbana e sociale (relazione con la gestione municipale/amministrativa):

- quadrante nord, da porta Flaminia fino al Policlinico: talora buono, ma gravemente compromesso dall'inaccessibilità del tratto lungo Corso d'Italia /Muro Torto e dal degrado sociale dell'area di Piazza Fiume; zona stazione Termini e San Lorenzo iper-degradata;
 - quadrante est, area di porta Maggiore: completo degrado;
 - quadrante sud-est, anfiteatro castrense/Sessorium: buono e godibile in prossimità di un'area di verde pubblico;
 - quadrante sud/sud-ovest, tra porta Metronia e porta Ostiense fino al Cimitero Acattolico: accettabile ma in via di deterioramento; tratto in proprietà AMA inaccessibile.
- Debolezza strutturale dovute alle caratteristiche intrinseche del manufatto, aggravata da insufficienti opere di manutenzione e dal bivacco reiterato lungo la fascia di rispetto;
 - Percezione frammentaria del corpo delle mura, per esempio a causa dei tagli indiscriminati operati tra Ottocento e Novecento e mai più idealmente riconnessi.

Attori della gestione e tutela, attori della valorizzazione

Se per gli aspetti di gestione e tutela si fa riferimento eminentemente all'amministrazione capitolina, per quanto riguarda la valorizzazione non si registra, ancora, un coinvolgimento sistematico delle realtà professionali qualificate. L'amministrazione, per il tramite della Soprintendenza Capitolina, propone iniziative di valorizzazione culturale, ma in mancanza di risorse è proprio l'aspetto culturale ad essere sacrificato. L'unico luogo che promuove attività in tal senso è il Museo delle Mura, il cui biglietto gratuito, tuttavia, scoraggia qualsiasi interazione, nonostante l'impegno profuso dai responsabili della struttura.

Perché, dunque, non avvalersi di associazioni culturali, guide abilitate e professionisti della cultura (laureati e dottori di ricerca)?

Municipi: I (ex XVII), II (ex II)	Mura Aureliane tratto dal Tevere a Porta Pia (esclusa); Museo della Villa Romana dell'Auditorium
Municipi II (parte) e III	Mura Aureliane tratto Porta Pia (esclusa) - via Tiburtina
Municipio VII (ex X)	Mura Aureliane tratto Piazzale Tiburtino - Porta Maggiore; Sepolcro di Eurisace; Archivio Storico Disegni e Videoteca
Municipio VII (ex IX), esclusi acquedotti	Mura Aureliane da Porta Maggiore (esclusa) a Porta Metronia (inclusa)
Municipio VIII (parte)	Museo delle Mura e Museo Complesso Massenziano
Municipio XII e XIII	Mura Aureliane da Porta Metronia (esclusa) a Porta San Paolo (esclusa); Mura aureliane tratto dal Tevere a Porta San Pancrazio (esclusa) e da questa al Tevere
Municipi I fuori le Mura Aureliane, VIII (parte) e X	Mura Aureliane tratto dal Tevere a Porta San Paolo (inclusa)

Tab. 1. Ufficio attività scientifiche ambito territoriale Suburbio e Mura Aureliane (in senso orario a partire da nord)

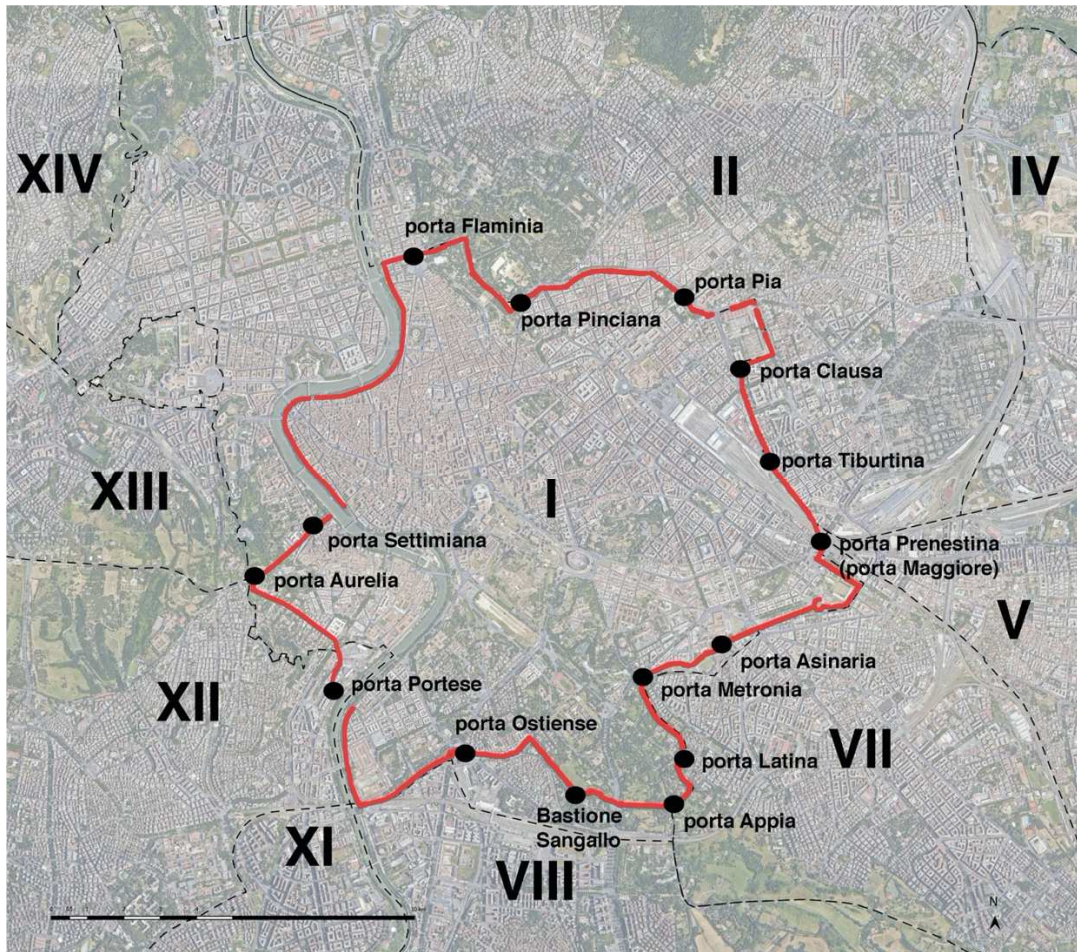


Fig. 1. Pianta delle Mura Aureliane, con indicazione dei municipi e delle porte attualmente conservate.

4.2.2 *Proposta per le Mura Aureliane – bene culturale in proprietà pubblica*

Al fine di assicurare la valorizzazione e la fruizione – quale effettiva interazione con il bene da parte del pubblico – delle Mura Aureliane, bene in proprietà del Comune di Roma, gli strumenti disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) che appaiono più adeguati al caso di specie sono l'accordo di valorizzazione, *ex art.* 112, e la concessione di valorizzazione di cui all'art. 115, comma 3. Alternativamente rispetto a questi, si ritiene possano applicarsi alcuni istituti extra-codicistici di più recente introduzione: le forme di partenariato pubblico-privato previste dal d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e dal d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), nonché la convenzione d'uso temporaneo, introdotto dal decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120) all'art. 23-*quater* del Testo Unico edilizia (D.P.R. n. 380/2001).

1. Il primo strumento, ossia l'accordo di valorizzazione di beni culturali di appartenenza pubblica, è disciplinato dall'art. 112 del Codice.

Primariamente, il Codice qualifica l'attività di valorizzazione quale “*costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti*” ovvero nella “*messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'art. 6*”. L'art. 6, a sua volta, chiarisce che le finalità da perseguire nella valorizzazione del patrimonio culturale consistono nella promozione della sua conoscenza e nella garanzia delle migliori condizioni di utilizzo e fruizione pubblica dello stesso, tese in generale ad implementare lo sviluppo della cultura.

Per quanto attiene in particolare all'accordo di valorizzazione, l'art. 112, comma 4, stabilisce: “*Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale*

o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti”.

La competenza alla stipula, pertanto, è propria del Ministero, eventualmente d'intesa con altre amministrazioni statali competenti, al fine di stabilire le modalità con le quali attuare la valorizzazione. Tale competenza è confermata anche dal richiamo all'art. 112 da parte dell'art. 102, comma 4, sulla fruizione degli istituti e dei luoghi di cultura di appartenenza pubblica, ai sensi del quale: *“Al fine di coordinare, armonizzare ed integrare la fruizione relativamente agli istituti ed ai luoghi della cultura di appartenenza pubblica lo Stato, e per esso il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali definiscono accordi nell'ambito e con le procedure dell'articolo 112. In assenza di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità”.*

Inoltre, ai commi 5, 7 e 8 del medesimo art. 112 è disciplinata la possibilità che l'elaborazione concreta del programma di valorizzazione, che costituisce il contenuto dell'accordo, sia affidata a soggetti giuridici, appositamente costituiti dallo Stato per il tramite del Ministero, che ne determina anche le modalità e i criteri di istituzione e operatività.

Infine, l'art. 112, comma 6, ribadisce che, in assenza degli accordi summenzionati, i soggetti pubblici – nel caso di specie, il Comune di Roma – sono tenuti a garantire la valorizzazione dei beni di cui comunque abbiano la disponibilità.

Con riferimento a quest'ultimo punto, può quindi riconoscersi la necessità dell'accordo di valorizzazione con l'amministrazione comunale avente ad oggetto le Mura Aureliane, dal momento che l'ente territoriale non sembra essere del tutto adempiente rispetto al proprio obbligo. D'altra parte, però, occorre anche considerare i limiti di un accordo

di questo genere, riconducibili essenzialmente al fondato pericolo di esclusione delle molteplici realtà private già esistenti e operanti per garantire la valorizzazione delle Mura (quali, per esempio, il Comitato Mura Latine e l'Associazione Culturale Arte Educatrice). Infatti, trattandosi di un accordo intercorrente esclusivamente tra soggetti pubblici, si rischierebbe senz'altro di far venire meno un fondamentale aspetto della valorizzazione del patrimonio culturale, ossia quello relativo all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., al quale fa peraltro espresso riferimento lo stesso Codice dei beni culturali *ex art. 6, comma 3*, secondo cui: *“La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”*.

2. Al fine di garantire una maggiore partecipazione di soggetti privati nella valorizzazione del bene, viene in rilievo la c.d. concessione di valorizzazione. In particolare, il Codice all'art. 115, comma 1, sancisce che *“le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta”* e, al comma 3, prosegue: *“La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti”*. Infine, il comma 5 recita: *“Le amministrazioni cui i beni pertengono e, ove conferitari dei beni, i soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, regolano i rapporti con i concessionari delle attività di valorizzazione mediante contratto di servizio, nel quale sono determinati, tra l'altro, i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti. Nel contratto di servizio*

sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene”.

Si tratta quindi di una concessione a terzi, privati, delle attività di valorizzazione così come già definite all’art. 112. In proposito, occorre notare come – in questo caso – la competenza all’affidamento in concessione della valorizzazione del bene spetta al soggetto pubblico cui il bene stesso pertiene, sicché è da escludersi la possibilità che il Ministero possa direttamente procedere alla concessione, potendo al più sollecitare in tal senso il Comune di Roma.

Giova tuttavia evidenziare che lo strumento, nonostante apra alla partecipazione di soggetti privati nella valorizzazione del bene, presenta alcuni limiti.

In primo luogo, l’art. 115, comma 5, stabilisce che il contratto di servizio debba contenere in maniera dettagliata *“i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti”*. Tale disposizione, sebbene trovi la sua *ratio* nella certa esigenza di tutela del bene, d’altra parte rende la concessione codicistica inadeguata con riferimento a progetti di valorizzazione che abbiano ad oggetto beni, come appunto le Mura Aureliane, che presentano un’estensione e una differenziazione tali da escludere che possa definirsi a priori, in maniera dettagliata e rigida, il progetto volto ad una valorizzazione complessiva.

In secondo luogo, il Codice assoggetta la procedura per l’individuazione del soggetto concessionario alla disciplina dell’evidenza pubblica, nell’ambito della quale, peraltro, come criterio preferenziale di scelta assume un rilievo determinate (e talvolta assorbente) l’ammontare del canone concessorio offerto dal privato. La spiccata prevalenza della logica patrimonialistica della concessione comporta, da un lato, l’esclusione – ancora una volta – delle molte realtà già operanti, le quali sono per la maggior parte associazioni culturali o di volontariato con risorse finanziarie limitate, e, dall’altro, la svalutazione di altri criteri fondamentali, quali la competenza

professionale e l'effettiva conoscenza del bene anche in relazione al contesto socio-economico nel quale esso è inserito (elemento imprescindibile soprattutto nel caso delle Mura Aureliane).

Infine, la concessione di valorizzazione, avendo ad oggetto essenzialmente la gestione del bene in relazione a talune attività, già ben delineate e definite nel contratto di servizio (*ex art. 115, comma 5*), non appare in grado di soddisfare le esigenze proprie della riqualificazione in senso lato. Infatti, risulta evidente come le Mura Aureliane necessitino, più che della sola valorizzazione, di un vero e proprio progetto di rigenerazione, che non abbia riguardo esclusivamente al bene in sé, ma anche – e soprattutto – al legame con il territorio nel quale si colloca, con la comunità che con esso si interfaccia, mediante lo sviluppo di attività culturali diversificate per natura e utenti cui si indirizzano.

In conclusione, sebbene quella della concessione di valorizzazione codicistica sia in astratto una strada percorribile, essa presenta elementi strutturali di rigidità tali da rendere preferibili istituti caratterizzati da maggiore flessibilità, che trovano disciplina al di fuori del Codice.

In ogni caso, l'istituto della concessione di valorizzazione risulta più adeguato rispetto all'altra tipologia di concessione codicistica, disciplinata dall'art. 106, cioè la concessione d'uso. In quest'ultima, a differenza che nella concessione di valorizzazione, il rapporto con il concessionario non è direttamente funzionale alla valorizzazione del bene, ma pone l'accento – ancor più di quanto si verifica con la concessione di valorizzazione – sulla massimizzazione della capacità di messa a reddito. Di conseguenza, si ritiene che, qualora si optasse per il ricorso ad un rapporto concessorio disciplinato dal Codice, sarebbe comunque preferibile l'applicazione di quello *ex art. 115, comma 3*, (concessione di valorizzazione), rispetto alla concessione d'uso dell'art. 106.

3. Venendo ora agli istituti che trovano disciplina al di fuori dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, viene innanzitutto in rilievo il partenariato speciale di cui al Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016,

caratterizzato da una maggiore flessibilità sia rispetto agli strumenti previsti dal d.lgs. n. 42/2004 sia rispetto agli altri contratti pubblici disciplinati nel medesimo Codice dei contratti. In particolare, l'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti prevede che *”per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1”*. La disposizione è stata così modificata dal d.l. n. 76/2020, conv. con l. n. 120/2020.

Il Legislatore si è quindi limitato ad individuare alcuni elementi essenziali del rapporto: quello funzionale di *“assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela”*; quello concernente l'oggetto del contratto, ossia *“il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili”*; e, infine, quello relativo al procedimento di scelta del contraente, per cui opera il rinvio al procedimento semplificato in materia di sponsorizzazioni di cui all'art. 19 del Codice dei contratti pubblici (o a procedure semplificate *“ulteriori”*). Gli altri profili non espressamente disciplinati dovranno evidentemente essere previsti in concreto dalle parti alla luce delle specifiche esigenze di recupero e di apertura alla fruizione pubblica del patrimonio.

Con specifico riferimento alle Mura Aureliane, tale istituto appare di grande utilità, in quanto consente di evitare gran parte delle criticità messe in luce in relazione alla concessione di valorizzazione, di cui all'art. 115 del Codice dei beni culturali.

In particolare, la definizione in linea generale e meramente programmatica del contenuto del rapporto implica che la sua concreta articolazione sia flessibile e suscettibile di adattarsi alle esigenze concrete che la riqualificazione del bene presenta, anche in virtù dei possibili mutamenti e sopravvenienze in costanza della concessione. In secondo luogo, il rinvio a procedure semplificate per la scelta del *partner* consente di abbandonare una visione prettamente patrimonialistica e, al contrario, lascia spazio alla valutazione di aspetti ulteriori, come i requisiti di *expertise* tecnica, tanto più necessari in relazione a un bene complesso e articolato come le Mura Aureliane. Infine, l'istituto, contemplando tra le attività oggetto dell'accordo tanto il "recupero", quanto la "gestione" del patrimonio storico-artistico, delinea una visione circolare e unitaria del processo medesimo, attenuando la rigidità della contrapposizione tra tutela e valorizzazione (sul punto, si veda la nota del Mibact del 9 giugno 2016). Sotto questo profilo, lo strumento risulta quindi maggiormente idoneo a realizzare progetti di rigenerazione di più ampio respiro, che coinvolgano attività culturali e di interazione diretta con la cittadinanza attiva.

D'altra parte, anche in tal caso occorre notare come, poiché l'istituto si rivolge ad enti *for profit*, parimenti si potrebbe correre il rischio di escludere – se non con coinvolgimenti meramente indiretti – un'interlocuzione con i soggetti *non profit* già menzionati, nonché quello di non trovare un soggetto che, pur con finalità di lucro, assuma la gestione e il recupero di un patrimonio così vasto quale quello delle Mura Aureliane.

Quanto alla competenza nell'applicazione di tale forma di partenariato, nonostante l'iniziale esplicito richiamo del testo alla sola iniziativa del Ministero, ineludibile qualora si riferisca a beni del patrimonio culturale statale, lo stesso Ministero (sul punto, si veda la già richiamata nota del Mibact del 9 giugno 2016 e quella del 9 luglio 2017) aveva in passato chiarito che anche gli enti locali potessero attivare l'istituto previsto dall'art. 151 del d.lgs. n. 150/2016 su beni del patrimonio culturale di cui avessero diretta disponibilità. Sul punto è poi intervenuto definitivamente il Legislatore, che con il d.l. n. 76/2020 (conv. con l. n. 120/2020) ha

modificato la disposizione, prevedendo che il partenariato culturale possa essere attivato da “*Stato, regioni e gli enti territoriali*”. Di conseguenza, il Ministero ben potrebbe sollecitare l’amministrazione comunale romana in tal senso.

4. Ulteriore tipologia di partenariato che potrebbe trovare applicazione con riferimento alle Mura Aureliane è quello di cui all’art. 71, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), ove si consente allo Stato, alle regioni e agli enti locali di affidare a soggetti del Terzo settore beni culturali immobili “*per l’uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro*”, al fine di una loro riqualificazione e riconversione. Tale affidamento – che può avere una durata anche molto lunga (fino a 50 anni) – si caratterizza per il fatto di mettere al centro della valorizzazione il bene e, soprattutto, per il fatto di prospettare una integrazione delle finalità di conservazione con quelle di valorizzazione sulla base di un apposito “*progetto di gestione*”: ai sensi dell’art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore, “*la concessione d’uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l’apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione*”.

Inoltre, il Legislatore sostiene l’auspicabile sinergia tra la tutela del patrimonio e lo svolgimento di attività culturali, ammettendo l’affidamento oltre che in favore di soggetti del Terzo settore che si occupano della conservazione del patrimonio culturale, anche per quelli preposti all’organizzazione di “*attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale*”, in virtù del richiamo all’art. 5, comma 1, lett. i), del medesimo Codice).

L’istituto risulta quindi particolarmente idoneo ad essere applicato in relazione alle Mura Aureliane. Infatti, se da un lato, come già il precedente partenariato speciale di cui al Codice dei contratti pubblici, prospetta interventi di ampio respiro, volti ad unire la gestione al recupero e alla

valorizzazione, dall'altro lato risulta ancor più utile per due ordini di ragioni.

In primo luogo, in quanto – come anticipato – contiene un esplicito riferimento ad “*attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale*”, le quali rappresentano senz'altro uno degli aspetti più rilevanti per porre in essere una rigenerazione delle Mura, quale riattivazione di un legame del bene con la collettività che con esso si interfaccia.

In secondo luogo, essendo un istituto che si rivolge esclusivamente a enti del Terzo settore, sicuramente permette una partecipazione diretta al progetto dei vari comitati, associazioni, fondazioni che, senza scopo di lucro, già si occupano della manutenzione e valorizzazione del bene.

5. Infine, si ritiene potrebbe applicarsi la recente convenzione d'uso temporaneo, introdotta dal decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120) all'art. 23-*quater* del Testo Unico edilizia (D.P.R. n. 380/2001).

In particolare, l'art. 23-*quater*, ai commi 1 e 2, stabilisce: “*Allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale, il comune può consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico. L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1*”. Inoltre, al comma 5 è specificato che “*l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate*”.

La disposizione rileva con riferimento alle Mura Aureliane anzitutto in quanto lo strumento è volto a realizzare precipuamente processi di rigenerazione e riqualificazione, con specifico riferimento ad iniziative non

solo economiche, ma anche sociali, culturali e di recupero ambientale. Al contempo, nonostante la possibile deroga agli strumenti urbanistici vigenti, si assicura piena tutela del bene attraverso il vincolo della destinazione d'uso. Inoltre, il fatto che, ai sensi del comma 2, debba necessariamente trattarsi di *“iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali”* impedisce che l'istituto possa essere piegato alla realizzazione di forme di rigenerazione di carattere eminentemente economico.

Rilevante appare anche la disciplina del contenuto della convenzione, che lascia ampio margine di decisione alle parti nello stabilire le modalità più idonee al processo di rigenerazione. In proposito, infatti, il comma 3 sancisce che la convenzione debba regolare solo la durata dell'uso, le modalità di utilizzo temporaneo e di rimessa in pristino allo scadere della convenzione, le garanzie e penali in caso di inadempimento. Inoltre, è attribuita direttamente ai consigli comunali l'individuazione dei criteri e degli indirizzi per l'attuazione e, in assenza di tale determinazione, la convenzione può comunque essere adottata previa approvazione da parte dello stesso consiglio. Ne consegue però che anche in questo caso la competenza del Ministero potrebbe limitarsi ad una sollecitazione dell'amministrazione comunale.

Per quanto attiene ai soggetti con i quali è possibile stipulare la convenzione, la norma si limita a stabilire, al comma 6, che *“laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi”*. Tuttavia, sul punto occorre notare come la disciplina statale ricalchi in gran parte quella regionale dell'Emilia-Romagna, ex art. 16, legge regionale n. 24 del 2017. Quest'ultima, infatti, all'art. 16 prevede l'istituto della convenzione d'uso temporaneo volta a perseguire i medesimi obiettivi richiamati dall'art. 23-*quater* del T.U. edilizia. La normativa regionale diverge in punto di ambito applicativo oggettivo, che ricomprende i soli edifici – sia pubblici che privati – e non aree più vaste; sotto il profilo soggettivo, specifica che *“il*

Comune individua il gestore di edifici pubblici attraverso apposito bando o avviso pubblico. Nel caso di bandi rivolti ai soggetti riferibili al terzo settore per l'assegnazione di immobili e spazi di cui al comma 1, i soggetti gestori devono comunque essere individuati tra quelli iscritti agli specifici registri previsti dalla normativa vigente". Di conseguenza, in base alla legge regionale cui il Legislatore statale si è ispirato, è espressamente prevista la possibilità di stipulare convenzioni anche con enti *non profit*.

Dal resto, l'applicazione della norma anche a tali soggetti è auspicabile non solo in relazione alle Mura Aureliane, ma anche in un'ottica più generale, dal momento che lo strumento sembra porsi come ulteriore tassello per la realizzazione del modello di c.d. amministrazione condivisa, laddove assumono un ruolo di primaria importanza le iniziative dei cittadini, singoli o in formazioni sociali, che prendano in cura il bene per la realizzazione di attività culturali, sociali e economiche in grado di ridare vita, oltre che al bene in sé, all'intero contesto urbano. In questo modo, quindi, l'ambito applicativo della convenzione potrebbe essere più esteso rispetto a quello del partenariato del Codice del Terzo settore, ammettendo a partecipare anche soggetti *non profit*, ma non solo.

Con riguardo agli strumenti proposti che prevedono il coinvolgimento dei soggetti già esistenti nell'attività di riqualificazione delle Mura Aureliane, e, in particolare, il partenariato di cui all'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore e la convenzione d'uso temporaneo *ex art. 23-quater* del T.U. edilizia, giova anzitutto sottolineare come l'apporto di questi enti rappresenti un valore non indifferente per diverse ragioni.

In primo luogo, si tratta di soggetti che, operando già da diverso tempo sulle Mura, hanno maturato un'indubbia esperienza e competenza sul bene e sulle problematiche concrete che esso presenta.

In secondo luogo, sono realtà che hanno base municipale o di quartiere, perciò la loro conoscenza trascende il bene in sé, estendendosi – aspetto fondamentale – al contesto sociale, culturale ed economico nel quale esso è inserito; inoltre, tali formazioni sono spesso espressione di una sinergia tra privati interessati alle Mura

quali cittadini, spesso residenti nei pressi del bene, e privati che invece, in veste di studiosi (come ricercatori e professori universitari), nutrono interesse nei confronti di un patrimonio di inestimabile valore storico e culturale. Da tale sinergia discende una competenza di queste realtà che può essere definita poliedrica: pratica, guardando al valore del bene soprattutto in un'ottica di connessione con il contesto urbano e di inclusione della comunità di riferimento, ma anche più prettamente tecnica (archeologica, urbanistica, architettonica, paesaggistica, artistica, storica). Infine, è da notarsi come alcune di queste realtà intrattengano già rapporti tanto con la pubblica amministrazione quanto con i cittadini, al fine di attuare le diverse iniziative di riqualificazione che propongono.

Per esempio, l'Associazione culturale Scuola Arte Educatrice, che ha sede dal 1890 nella XXIX torre delle Mura Aureliane, oltre a tenere diversi corsi, organizza anche visite guidate.

Ancora: nel 2015 il Comune di Roma (delibera n. 622 del 22 maggio 2015) ha affidato al Comitato Mura Latine la riqualificazione del Parco delle Mura Latine attraverso un lavoro di pulizia e manutenzione; lo stesso Comitato, con il progetto "Cinema alle Mura" (*realizzato in collaborazione con SIAE*), è risultato vincitore dell'avviso pubblico "Estate Romana 2020-2021-2022", *nell'ambito del palinsesto culturale promosso da Roma Capitale, "ROMARAMA 2020"*. Inoltre, il Comitato è firmatario di un appello ai candidati sindaci dove si sottolinea come la cinta muraria rappresenti un «patrimonio inerte, che non si è integrato al sistema urbano, non è riconosciuto come valore aggiunto per la riqualificazione della città, né una vera risorsa per i cittadini e i turisti» e che «non ha trovato nelle politiche di sviluppo della Capitale e in particolare nei suoi piani urbanistici una adeguata attenzione»; pertanto, si auspica che «tra gli impegni della futura amministrazione capitolina» si rivolga «una specifica attenzione per la cinta muraria non solo per gli aspetti di manutenzione e di restauro, ma in particolare per gli aspetti urbanistici, di mobilità sostenibile e di fruizione di un bene che nel suo insieme è uno dei segni identitari della città». L'appello risulta firmato da diversi altri soggetti, tra i quali: Inarch Lazio, Italia Nostra, Vivitalia, Open City Roma-Open House Roma, AIAPP – Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio, DOCOMOMO Italia onlus, Cittadinanzattiva Lazio, Retake Roma, RomaCammina Asd, Comunità

Territoriale VII Municipio, Comitato per il Parco della Caffarella, Comitato di Quartiere San Lorenzo, Esquilino Vivo, Comitato Arco di Travertino, Associazione Progetto Celio o.d.v., Coordinamento Residenti Città Storica, Comitato Piazza Vittorio Partecipata, Associazione AMUS, Ass. Isola Tiberina.

L'appello, in virtù tanto del contenuto quanto del consenso raccolto, dimostra il vivo interesse che le Mura suscitano nella collettività.

D'altra parte, però, occorre evidenziare come tali realtà, benché perseguano l'obiettivo comune della valorizzazione e cura del bene, risultino fortemente frammentate e non allineate nelle diverse iniziative. È necessario pertanto che queste, differenti per composizione, natura e attività promosse, vadano raccordate, affinché, pur nell'apprezzabile eterogeneità delle iniziative, vi sia un coordinamento e una collaborazione unitaria, per evitare ulteriori frammentazioni.

Di conseguenza, il Ministero, a prescindere dallo strumento prescelto per la riqualificazione delle Mura, potrebbe altresì sollecitare il Comune di Roma ad interloquire con i soggetti interessati, affinché possano riunirsi in un organismo unitario e rappresentativo delle varie realtà, con il quale l'amministrazione possa rapportarsi, anche al fine di un loro concreto coinvolgimento nel progetto, con una divisione di competenze chiara, ma al contempo in un'ottica collaborativa comune. Peraltro, diversi tratti delle Mura costituiscono attualmente parte integrante di alcuni edifici di proprietà privata. È il caso, per esempio, della citata Scuola Arte Educatrice, ma anche della Villa Gentili Dominici.

La Villa, risalente ai primi decenni del '700, sorge a ridosso della cinta muraria nei pressi di Porta Tiburtina, ne ingloba una torre e il cosiddetto 'Acquedotto Felice' e ospita un immenso giardino pensile. Voluta dal marchese Filippo Gentili, dopo diverse vicissitudini, fu acquistata nel 1913 da Gustavo Dominici. Per permettere la costruzione della caserma di via Marsala, parte dei giardini furono espropriati, ma la Villa è ancora abitata dalla famiglia Dominici, che l'ha suddivisa in una serie di appartamenti, e non risulta attualmente aperta al pubblico.

Orbene, appare chiaro che, accordando preferenza ai modelli di valorizzazione e riqualificazione di natura consensuale, l'amministrazione riuscirebbe a interloquire non solo con i vari soggetti (associazioni, comitati, onlus) che si occupano del bene, ma anche con i residenti in edifici come Villa Gentili Dominici, molto difficilmente

fruibili da parte del pubblico senza un diretto coinvolgimento anche degli attuali proprietari.

In conclusione, gli istituti che si ritengono applicabili al caso di specie, al fine di garantire la riqualificazione e rigenerazione delle Mura Aureliane e degli spazi contigui sono sia di tipo più tradizionale, disciplinati dal Codice dei beni culturali, sia di più recente introduzione e previsti dal Codice dei contratti pubblici, dal Codice del Terzo settore e dal T.U. Edilizia. Questi ultimi, pur differenti tra di loro per natura, disciplina, presupposti e ambito applicativo, sono accomunati dal fatto che, rispetto agli strumenti dell'accordo di valorizzazione e della concessione di valorizzazione (artt. 112 e 115 del d.lgs. n. 42/2004), sono caratterizzati da massima elasticità, sicché risultano più adatti a fenomeni di rigenerazione vera e propria (non limitati ad alcune specifiche attività di valorizzazione) e permettono un più ampio coinvolgimento di soggetti privati, non solo nella gestione ma anche nell'elaborazione del progetto.

In particolare, si potrebbe applicare l'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, al fine di attivare un rapporto di partenariato finalizzato al recupero e alla valorizzazione del bene, salvaguardando le specifiche esigenze di flessibilità che – sia dal punto di vista della costituzione, sia dal punto di vista della gestione e della esecuzione – i progetti di rigenerazione necessitano, soprattutto quelli aventi ad oggetto beni estesi e diversificati come le Mura Aureliane.

L'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore, ugualmente caratterizzato da ampi margini di flessibilità, potrebbe consentire di dar vita ad un rapporto di partenariato specificatamente dedicato al recupero del bene, con particolare riguardo alla promozione di attività culturali e al coinvolgimento dei menzionati soggetti *non profit*.

Infine, la convenzione d'uso temporaneo (art. 23-*quater* T.U. edilizia) potrebbe costituire il fondamento per realizzare processi di rigenerazione urbana, favorendo lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, anche in deroga a quanto previsto dal vigente strumento urbanistico, ma pur sempre per un periodo limitato (con possibilità di rimessa in pristino) e purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale, che non incidano sulla destinazione d'uso del bene.

Inoltre, come anticipato, gli ultimi due strumenti, ossia il partenariato del Codice del Terzo settore e la convenzione d'uso temporaneo, potrebbero permettere una partecipazione rivolta anche alle diverse realtà già operanti, in modo da non disperdere il loro prezioso contributo: ferma restando la necessità di un loro coordinamento, appare opportuno valorizzarne l'esperienza maturata, l'*expertise* tecnico-professionale dei componenti e i rapporti che già intrattengono tanto con le istituzioni competenti quanto con i cittadini interessati. Pertanto, attraverso tali istituti, sarebbe possibile interloquire anche con i privati proprietari di edifici di raro valore storico-artistico (come la Villa Gentili Dominici), che sorgono proprio a ridosso delle Mura e che, allo stato attuale, risultano difficilmente accessibili al pubblico.

Qualora il Comune optasse, anche su sollecitazione del Ministero, per uno degli strumenti consensuali suesposti, si ritiene opportuno prospettare in questa sede delle linee guida, utili al fine di determinare il contenuto dei relativi accordi, secondo quanto segue.

4.2.3 *Linee guida per la valorizzazione delle Mura Aureliane*

Un monumento imponente, esteso, grandioso e stratificato come le Mura Aureliane è un *unicum* sul quale vale la pena investire. Una possibile idea di valorizzazione può essere sintetizzata nei seguenti punti:

- **Brand.** Le Mura sono un oggetto archeologico talmente connotato da poter ben essere considerato un 'brand' in sé: ha una fisionomia, un carattere costruttivo, una storia complessa. Il suo punto debole, attualmente, consiste nell'essere un bene archeologico tanto esteso quanto frammentato nella sua gestione amministrativa. Tale divisione ha fatto perdere di vista l'unitarietà del contesto "Mura Aureliane" agli occhi dell'amministrazione stessa e, di conseguenza, dei cittadini. Recuperando quella originaria unitarietà, si potrebbe tornare a concepire le Mura come un corpo unico, pur con i tanti usi e diversi riusi che nel tempo si sono susseguiti.

- Risorse dedicate. Si tratta di un urgente nodo da sciogliere: è auspicabile un fondo economico dedicato alle Mura, che consenta di intervenire tempestivamente e costantemente, rigorosamente in anticipo sul danno e non a posteriori. Attualmente sembra che i molti progetti elaborati dalla Sovrintendenza capitolina siano in lista di attesa, essendo spesso sorpassati da altri “più urgenti”, a causa dell’esiguità delle risorse economiche a disposizione delle singole unità amministrative preposte alla tutela.
- Priorità amministrativa. Proprio perché un monumento grandioso come le Mura Aureliane è unico ed è a Roma (ma è pure un bene universale), è necessario che la sua preservazione diventi una priorità per l’Amministrazione.
- Autonomia del contesto. Per raggiungere questo risultato, sarebbe forse utile superare la frammentarietà cui è soggetta la gestione del circuito delle Mura. Ne conseguono, infatti, interventi slegati fra loro (tecnicamente, stilisticamente, culturalmente) che contribuiscono non alla salvaguardia del bene, bensì a trasformarlo in un rudere privo di senso. Le Mura sono, del resto, un contesto certamente vastissimo e complesso, e come tale andrebbe considerato, mettendo a sistema e trasformando in narrazione storica condivisa le tante vicende di cui le strutture sono state protagoniste.
- Cabina di regia. Non solo, quindi, un fondo economico esclusivamente dedicato alle Mura, ma anche una regia che possa, nelle idee e nei fatti, cooperare con le singole realtà amministrative alla valorizzazione. Una regia che coordini tutte le voci che da anni si adoperano alla salvaguardia delle Mura e che raccordi insieme, in una sinergia, enti di tutela, istituti di ricerca e realtà associative locali, allo scopo di potenziare la fruibilità delle Mura.
- Oltre la manutenzione. La situazione attuale induce inevitabilmente a considerare le Mura semplici muri, dai quali rimuovere erbacce e immondizie e salvare dai camping urbani allestiti da occupanti senza altra dimora. La città, i cittadini contribuenti, i turisti, tutti meritano di più da parte delle istituzioni e le Mura, ugualmente, meritano di occupare dignitosamente il proprio posto nella città, individuando soluzioni di gestione condivisa pubblico/privato, con il supporto delle realtà associative

locali e dei gruppi di ricerca attivi sul territorio. Non tutto deve essere necessariamente fruibile allo stesso modo, è nella natura stratificata delle Mura. Semmai, si dovrebbe investire nella programmazione unitaria delle singole iniziative.

- **Periplo pervio e verde.** Da più parti, specialmente dal basso, cioè dal cuore della cittadinanza, si è sollevato il coro “unifichiamo il percorso di ronda”. Al momento inattuabile per varie ragioni (interruzioni per viabilità, gestione frammentaria, mancanza di fondi), sarebbe il vero sogno da realizzare. Percorrere tutto il circuito, o buona parte di esso, attraverso un percorso fisico (nei luoghi) e/o virtuale (laddove mancassero i tratti di Mura o fossero inaccessibili) sarebbe un grande traguardo per la città. Anzi, sembra assurdo il contrario, cioè sapere che esistono tratti consistenti del cammino di ronda non percorribili. Gli itinerari sarebbero diversificati in base alle vicende dei singoli tratti murari e alla relativa gestione in corso (come nel caso del Cimitero Acattolico alla Piramide, che si appoggia internamente alle Mura). “Pervio”, affinché si possa passare da dentro a fuori avendone consapevolezza. Un grande risultato sarebbe quello di poter sempre percepire il livello della città dentro e fuori. In alcuni punti si può fare, ma si dovrebbe ampliare la prospettiva a tutto il circuito. “Verde”, perché le Mura, invece che costituire una barriera, come si giunse a percepirle (per meri fini speculativi) dopo l’unificazione, possono oggi vivere con la città. Fasce di rispetto a verde, come nel tratto di porta Metronia, sono luoghi di vita cittadina, dove i residenti passeggiano, socializzano tra loro e con le vestigia del passato. Tuttavia, andrebbero anche protette, altrimenti, come a San Lorenzo, si trasformano in campeggi di desolazione.
- **Diacronia.** È l’approccio forse più stimolante per la gestione culturale delle Mura. Sarebbe forse riduttivo privilegiare solo un aspetto storico-costruttivo, magari quello antico, perché in molti punti le Mura conservano tracce anche monumentali di trasformazioni post-antiche, capaci di raccontare la storia di Roma medievale, moderna e contemporanea. La salvaguardia di taluni riusi, i cui effetti si sono prolungati nel tempo (studi di artista, dai Medici agli artisti del Novecento), è la chiave per la

comprensione globale dell'impatto materiale delle Mura sulla città, almeno fino alla seconda guerra mondiale.

- Un percorso, tante strade. Riunificare in una mappa le Mura con indicati i singoli tratti, lo statuto giuridico, la destinazione d'uso storica e quella attuale; pannellistica non invasiva, ma visibile e capace di guidare la percezione del monumento nella città.
- Valorizzazione dal basso. Ferma restando una gestione accentrata con un coordinamento per la gestione delle Mura nel loro insieme, sarebbe utile dare spazio alla libera iniziativa di piccole realtà di animazione culturale, sia scientifiche che divulgative. Escludendo il Museo delle Mura, che per sua vocazione già organizza e promuove attività culturali nel tratto di porta San Sebastiano, per il resto non c'è molta vita. Mai come in questo momento sarebbe utile e produttivo dare la parola alle realtà imprenditoriali giovanili del settore culturale, per creare un indotto che possa mettere in circolo linfa vitale per l'economia del Paese. Non indicati sono i grandi nomi del volontariato o i giganti della gestione in concessione, sì, invece, ai piccoli nomi dell'imprenditoria culturale, associazioni culturali e liberi professionisti. Massima liberalizzazione per una fruizione allargata e per favorire un rapporto disinvolto e spontaneamente rispettoso con le Mura di Aureliano.

Considerazioni conclusive

La struttura del lavoro è stata concepita secondo una logica inferenziale, con l'intento di fornire un contributo allo studio della rigenerazione urbana procedendo attraverso un approccio amministrativistico, che risulta ancora scarsamente approfondito.

Si è partiti cercando di ricostruire un quadro generale delle discipline che nel corso delle diverse epoche e nell'ambito dei diversi livelli di governo – compresi quelli sovranazionali – dapprima hanno favorito l'evoluzione dell'urbanistica nel senso della rigenerazione e poi, a seguito dell'affermazione di questa, se ne sono occupate direttamente. L'analisi si è dunque focalizzata sugli strumenti che il diritto amministrativo vigente pone per realizzare interventi di rigenerazione urbana, contenuti in fonti diverse e di differente portata, da quella nazionale a quella comunale, passando per l'ambito regionale. Infine, ci si è soffermati sullo studio di singole esperienze reali di rigenerazione urbana, ove si è fatta concreta applicazione di alcuni degli istituti trattati in precedenza.

Seguendo i vari snodi di questo variegato percorso, alcuni elementi sono rimasti costanti: è su questi ultimi che si ritiene opportuno svolgere alcune brevi considerazioni conclusive.

Il primo dato ricorrente attiene alla pluralità di obiettivi che possono concretizzarsi attraverso processi di rigenerazione urbana. Tra questi, si possono annoverare: la salvaguardia ambientale, nelle varie declinazioni del contenimento del consumo di suolo e delle sostenibilità energetica; la tutela del patrimonio culturale, che va di pari passo con percorsi educativi e formativi tanto degli amministratori quanto della comunità di riferimento; il recupero di zone dismesse e degradate; la valorizzazione e lo sviluppo delle autonomie locali, che si affiancano all'implementazione dei servizi essenziali e del tessuto economico; la costruzione di relazioni sociali e di legami di solidarietà⁸⁵⁷.

⁸⁵⁷ G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra*

La seconda costante dell'indagine è costituita dal fatto che tutte le eterogenee finalità che effettivamente possono essere perseguite mediante la rigenerazione urbana tendono ad un obiettivo di più ampio respiro, che rappresenta al contempo il nucleo essenziale della rigenerazione stessa e l'elemento distintivo rispetto a interventi di esclusiva riqualificazione fisica: il miglioramento della qualità della vita collettiva della comunità insediativa.

Il terzo elemento riscontrato nel corso dell'intera ricerca, fisiologicamente legato al precedente, è la considerazione per cui la rigenerazione urbana, per essere realmente tale, presuppone sempre un elevato grado di coinvolgimento, nella forma di una partecipazione attiva, della cittadinanza, ovverosia dei soggetti ai quali, in qualità di beneficiari, i processi dovrebbero prioritariamente rivolgersi.

In altri termini, per poter correttamente individuare fenomeni di rigenerazione e distinguerli da interventi che, pur incidendo sul territorio, presentano una natura differente, occorre parlare di «rigenerazione identitaria»⁸⁵⁸: una rigenerazione che non snaturi il sostrato storico, economico, paesaggistico e sociale precedente ma che, al contrario, lo elevi e lo rivitalizzi e, al contempo, sia in grado di incidere in profondità e in modo duraturo sullo stesso.

Dunque, identificati il fine ultimo degli interventi di rigenerazione e il presupposto imprescindibile per il suo conseguimento e mantenendo ferma la metodologia della ricerca – improntata al metodo deduttivo e alla scienza amministrativa –, occorre brevemente passare in rassegna le principali soluzioni normative e gli istituti che l'ordinamento mette a disposizione a tale riguardo, per verificare la loro efficacia

cittadini e istituzioni, cit., pp. 41 ss.

⁸⁵⁸ L'espressione è ripresa da A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale. Bari-Matera, 30 settembre-1 ottobre 2016*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 30, che evidenzia come «rigenerare, cioè restituire a nuova vita una realtà muovendo dagli *interna corporis* della stessa, non può equivalere alla realizzazione di un *quid* totalmente diverso che disconosca e neghi in radice il precedente. In particolare, non può significare cancellare e riprodurre *ex novo*, utilizzando soltanto in modo diverso il "territorio", considerato come materiale neutro da (ri)modellare secondo scelte politico-amministrative ed economiche. Il che implica che il percorso di rigenerazione muova da un'imprescindibile base conoscitiva, non potendo essa esaurirsi nella riduzione semplicistica della realtà oggetto di osservazione ad una sorta di "involucro vuoto" da riempire di contenuti *quoi qu'ils se soient*».

quale idoneità rispetto allo scopo prefissato, sia a favore dei privati interessati che dei pubblici poteri coinvolti⁸⁵⁹.

Lo studio condotto dimostra come, a fronte di un diritto sovranazionale che va sempre più nel senso della trasversalità e dell'impiego di regole di *soft law*, le poche e frammentarie norme di rango statale che affrontano il tema della rigenerazione urbana, quali per esempio il Decreto Sviluppo (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. con l. n. 106/2011) e il Decreto Sblocca Italia (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con l. n. 164/2014), si risolvono in misure di mera semplificazione edilizia, da sole insufficienti a realizzare concrete esperienze di rigenerazione urbana.

Parimenti, anche le disposizioni che mirano al recupero delle aree interne e delle periferie, come il Piano nazionale per le città del 2012 e il Bando Periferie del 2016, sembrano inadeguate a perseguire le finalità preposte, basandosi su un sistema di finanziamenti erogati ai comuni in base a criteri di pronta fattibilità degli interventi, a prescindere da una loro effettiva incidenza positiva sul territorio. Infine, i privati spesso sono concepiti solo quali co-finanziatori, con la duplice conseguenza che, da un lato, gli stessi restano esclusi dalla fase decisionale circa l'ambito e la portata dei processi e, dall'altro, si concretizza il rischio che il loro apporto risponda esclusivamente a logiche imprenditoriali di investimento, perdendosi la fondamentale componente collaborativa della società civile direttamente interessata dalle politiche in oggetto.

Una maggiore attenzione a tale aspetto è invece riservata sul piano regionale. In effetti, sono state proprio le regioni a farsi carico delle lacune della legislazione nazionale, inaugurando già un decennio fa quella che la dottrina ha identificato come "nuova generazione dell'urbanistica", ovvero quella della rigenerazione urbana. Tra le ultime normative regionali che pongono l'accento sulla partecipazione alle politiche di governo del territorio, occorre menzionare le leggi

⁸⁵⁹ M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 10. Prosegue l'Autore: «Se si vuol capire il rapporto effettivo che passa fra un'amministrazione pubblica e i suoi amministrati, occorre esaminare quel che avviene nei fatti, visti insieme alle previsioni normative; si deve verificare quali siano i risultati concreti che le parti di quel rapporto sono in grado di conseguire non solo in base alle leggi, ma anche in virtù della giurisprudenza pretoria e della prassi», p. 12.

regionali Lazio n. 10/2019 e Toscana n. 71/2020, che si distinguono essenzialmente sotto due profili: esse applicano gli istituti partecipativi non più in relazione alle generali politiche regionali e locali, ma con riferimento all'attività specifica di cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani; in secondo luogo, esse promuovono una nuova modalità di partecipazione dei privati, fondata sulla loro collaborazione attiva, secondo l'innovativo modello dell'amministrazione condivisa.

Tuttavia, pure dinanzi a simili aperture e progressi, è di tutta evidenza il fatto che trattandosi di normative con un ambito applicativo ristretto alla sola regione interessata, il rischio è quello di un'eccessiva atomizzazione. In altri termini, un conto è la valorizzazione delle specificità di ciascun territorio, altro è creare un regime profondamente differenziato soprattutto laddove invece, come nel caso della partecipazione degli interessati, dovrebbe essere garantita uniformità.

D'altra parte, le leggi regionali sul governo del territorio hanno avuto un'incidenza positiva anche a livello comunale, favorendo l'evoluzione dello strumento pianificatorio, il quale da istituto prettamente autoritativo è divenuto strumento di co-decisione. Tuttavia, nonostante questo mutamento, il contributo dei cittadini nell'elaborazione dei piani appare ancora limitata e ancorata alle dinamiche proprie del tradizionale contraddittorio procedimentale.

Ancora, per quanto attiene agli altri strumenti rilevanti – al di là del piano – si è avuto modo di osservare come il Legislatore negli ultimi anni abbia introdotto nuovi istituti caratterizzati da maggiore flessibilità, da una visione complessiva dei processi di rigenerazione e da un più alto grado di partecipazione dei privati. Infatti, accanto a strumenti tradizionali, quali gli accordi di valorizzazione o la gestione indiretta già previsti dal d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), vi sono oggi forme speciali di partenariato e di concessione, come quelli previsti dal Codice dei contratti pubblici (artt. 151, comma 3; artt. 189 e 190) e dal Codice del Terzo settore (art. 71, comma 3).

Tutti gli strumenti di nuova elaborazione, pur nelle loro diversità, sono accomunati da una nuova concezione del contributo dei privati interessati, che sempre più

possono incidere sia nella fase ascendente-decisoria sia in quella successiva discendente-applicativa, in un'ottica che privilegia un coinvolgimento attivo, sempre più orientato a forme di vera e propria collaborazione.

Sotto quest'ultimo profilo meritano di essere ricordate, in particolare, la co-programmazione e la co-progettazione di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), rappresentativo – secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale – di una diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 Cost., realizzando «per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria». In particolare, l'art. 55 del Codice del Terzo settore costituisce un «canale di amministrazione condivisa», la quale a sua volta altro non è che la manifestazione nell'ambito dei rapporti amministrazione-amministrati delle «implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile” (sentenza n. 75 del 1992)»⁸⁶⁰ esplicitato in Costituzione.

Dunque, proprio avendo a mente quanto affermato dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017, ecco che si comprende la massima rilevanza sistematica dei regolamenti di amministrazione condivisa dei beni comuni urbani e dei patti di collaborazione, i quali ugualmente costituiscono attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma – a differenza della co-programmazione e co-progettazione non sono limitati – dal punto di vista dell'ambito soggettivo – ai soli enti del Terzo settore, bensì si rivolgono all'ampia categoria dei cittadini attivi, ovverosia tutti i soggetti che, senza alcun requisito di legittimazione, semplicemente si impegnano, ciascuno secondo le proprie inclinazioni e possibilità, per la cura e la gestione beni comuni, ovverosia tutti quei beni percepiti come funzionali allo sviluppo della personalità, al benessere della comunità e all'esercizio dei diritti fondamentali.

⁸⁶⁰ Corte cost., sent. 26 giugno 2020, n. 131.

Tale meccanismo non deve però indurre nell'errore di ritenere che i privati si sostituiscano alla pubblica amministrazione, la quale dunque abdicerebbe a favore dei cittadini il perseguimento dell'interesse pubblico in questo ambito, in un contesto di generale delegittimazione e deresponsabilizzazione del soggetto istituzionale. Al contrario, come già la terminologia impiegata suggerisce, la logica è quella della condivisione: amministrazione e cittadini sono corresponsabili, essi cooperano e collaborano al fine di perseguire – non uno in vece dell'altro, bensì – insieme il benessere di tutti e di ciascuno, un interesse che è né esclusivamente pubblico né esclusivamente privato, ma generale e comune⁸⁶¹.

Alla luce della natura dei regolamenti e dei patti di collaborazione che li applicano, della loro intrinseca capacità di coinvolgere la cittadinanza, della loro fisiologica attitudine all'inclusione sociale e alla creazione di relazioni solidali, si ritiene dunque che questi strumenti siano attualmente i più indicati per attuare politiche di rigenerazione urbana finalizzate al miglioramento della qualità di vita insediativa. Tuttavia, una considerazione ulteriore si impone. Nell'ambito della ricerca si è inteso verificare se e in che modo il virtuoso rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, prefigurato dai regolamenti e realizzato mediante i patti di collaborazione, possa essere considerato quale paradigma di una nuova funzione amministrativa, applicabile al di là delle politiche di rigenerazione urbana. Sul punto, si contendono il campo diverse tesi. In particolare, per alcuni autori la funzione in oggetto sarebbe inquadrabile nella categoria dell'*enabling State*, mentre l'impostazione che si ritiene di condividere è quella secondo cui detta funzione riesca ad andare ben al di là delle prerogative dello Stato facilitatore, in una dinamica più paritaria e partecipativa⁸⁶².

⁸⁶¹ F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., p. 240.

⁸⁶² Sul punto, si vedano: F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 301; G. ARENA, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, cit., pp. 3 ss. In questo senso, anche G. A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, cit., p. 332, secondo il quale: «La microrigenerazione muta l'esistente nel senso che consente di percepirlo sotto una diversa luce, per effetto di innovative forme di collaborazione tra cittadini e amministrazioni comunali imperniate sui principi della fiducia

In primo luogo, infatti, la pubblica amministrazione non si limita a sostenere il privato, ma coopera con esso, costruendovi un'alleanza rispetto alla quale mantiene il ruolo decisivo – ma non abusivo – di guida, coordinamento e controllo, escludendone una torsione in senso egoistico. In secondo luogo, la nuova funzione si presta alla genesi di una relazione innovativa tra amministrazione e cittadini non solo paritetica, ma intercorrente tra due soggetti che, collaborando, mettono insieme le proprie capacità e risorse in un contesto di necessaria fiducia reciproca.

In definitiva, la tesi che si sostiene con il presente lavoro di ricerca si risolve essenzialmente nella considerazione secondo cui il modello di amministrazione condivisa è necessario non soltanto per attuare processi di rigenerazione urbana che possano realmente definirsi tali, ma anche per imprimere un nuovo corso al rapporto tra amministrazione e cittadini; ciò, al duplice e ambizioso fine di inverare definitivamente il dettato costituzionale sotto il profilo del pluralismo ordinamentale e offrire un valido strumento per la ripresa economica e il benessere sociale⁸⁶³.

reciproca e della buona fede, dei quali costituisce corollario l'informalità intesa come semplicità nella relazione tra pubblico e privato, su quelli della pubblicità e della trasparenza volti a garantire l'imparzialità e un'ampia inclusione negli interventi, sul principio della condivisione delle responsabilità ai fini del raggiungimento di risultati utili e misurabili».

⁸⁶³ Come evidenziato da M. DE ANGELIS, *Capacità amministrativa e servizi integrati in una prospettiva post pandemica: rigenerazione e innovazione per i piccoli Comuni*, cit., pp. 349-350, la rigenerazione urbana, se attuata in modo efficace, può costituire una valida risposta per il rilancio economico di zone poco conosciute, scarsamente valorizzate, ma che proprio durante il periodo pandemico sono state riscoperte. Si tratta infatti di territori in grado di offrire un'elevata qualità della vita sotto numerosi aspetti, come la salubrità dell'aria e la bellezza naturalistica dei luoghi; d'altro canto, però, esse si caratterizzano per l'assenza di gran parte dei servizi pubblici essenziali, che devono dunque essere garantiti per poter assicurare l'effettivo esercizio dei diritti degli abitanti. In termini più generali, si veda M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2022, p. 8: «Il diritto amministrativo può ambire ad offrire un contributo alla ripresa economica e alla prosperità sociale se riesce a potenziare diversi strumenti [...]. Deve fondarsi su una legislazione parsimoniosa e sobria; deve saper riattivare i meccanismi di pianificazione generale indicativa nei confronti degli operatori economici; deve essere più consensuale; deve promuovere la concorrenza. Tutto ciò significa una presenza pubblica forte ma non intrusiva».

Bibliografia

AA. VV., *Le Mura Aureliane nella storia di Roma*, Roma, Roma Tre-Press, 2017;

AA. VV., *Contratti di quartiere II. Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere*, in *Labsus*, 2010;

AA. VV., *Il diritto del Terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore*, in *Welfare oggi*, 1, 2019;

ACOCELLA G. (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli. Atti del convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, Napoli, Guida, 1986;

ACOSTA ALVARADO A. S., *Depicticing the Artistic Biotope of l'Asilo: New Institutions to Foster Artistic Work*, in DE TULLIO M. F. (a cura di), *Commons. Between Dreams and Realities*, Košice, Creative Industries of Košice, 2020

ACOSTA ALVARADO A. S., DE TULLIO M. F., *L'Asilo Filangieri di Napoli, percorso pratico di una teoria in costruzione*, in www.volerelaluna.it, 2020;

AGOSTINI I., *Consumo di suolo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017;

ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020;

ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020;

ALBANO R., *Il riuso di spazi dismessi a fini culturali e creativi: inquadramento generale*, in FONDAZIONE CRC, FONDAZIONE FITZCARRALDO (a cura di), *Quaderni della Fondazione CRC. Rigenerare spazi dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, 37, 2019;

ALEXY R., *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1995;

ALLEGRETTI U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 7-8, 1984;

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3, 2006;

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009;

ALLEGRETTI U., *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi dei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011;

AMOROSINO S., *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Riv. giur. urban.*, 4, 2020;

ANGIULI A., *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in LAMBERTI C., CAMPIANI M. L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, Jovene, 2015;

ANGIULI A., *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale. Bari-Matera, 30 settembre-1 ottobre 2016*, Milano, Giuffrè, 2017;

ANNESI M., *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I, Roma, Giuffrè, 1957;

APOSTOLI A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018;

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997;

ARENA G., *Benvenuti: Il nuovo cittadino*, in *Labsus*, 2007;

ARENA G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008;

ARENA G., *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in BIXIO A., CRIFÒ G. (a cura di), *Il giurista e il diritto. Studi per Federico Spantigati*, Milano, FrancoAngeli, 2010;

ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2011;

ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *I beni comuni presi sul serio*, in *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012;

ARENA G., *Le città come beni comuni*, in *Labsus*, 2013;

- ARENA G., *Il principe, il rospo ed i beni comuni*, in *Labsus*, 2015;
- ARENA G., *L'amministrazione condivisa 18 anni dopo. Un'utopia realizzata*, in *Labsus*, 2015;
- ARENA G., *L'essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione*, in *Labsus*, 2015;
- ARENA G., *La storia de regolamento per i beni comuni a Roma. Prima puntata*, in *Labsus*, 2015;
- ARENA G., *Corte dei Conti, Emilia-Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR. Secondo la corte dei Conti gli amministratori che usano il c.d. "baratto amministrativo" potrebbero provocare un danno erariale al proprio comune*, in *Labsus*, 2016;
- ARENA G., *Perché la Corte dei Conti dice no al baratto amministrativo*, in *Labsus*, 2016;
- ARENA G., *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016;
- ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017;
- ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2017;
- ARENA G., *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, Touring Club Italiano, 2020;
- ARENA G., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020;
- ARENA G., *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in *Impresa sociale*, 3, 2020;
- ARENA G., *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in CARLONI E., PIOGGIA A., PONTI B. (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, Giappichelli, 2021;
- ARENA G., *L'amministrazione condivisa a Roma. Storia di un fallimento*, in *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2020*, 2021;

ARENA G., *La storia de regolamento per i beni comuni a Roma. Seconda puntata*, in *Labsus*, 2021;

ARENA G., *Un Patto di collaborazione per la rinascita di Roma*, in *Labsus*, 2021;

ARENA G., *Roma. La nuova fase dell'amministrazione condivisa a Roma*, in *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2021*, 2022;

ARENA G., *Una visione sistemica dell'amministrazione condivisa*, in *Labsus*, 2022;

ARENA G., *A Bologna, nove anni dopo, l'amministrazione condivisa è diventata strutturale*, in *Labsus*, 2023;

ASARO M., *Immobili pubblici in disuso: alle pubbliche amministrazioni nuove opportunità per la gestione del patrimonio, la rigenerazione urbana e lo sviluppo (commento alla legge di bilancio 2021)*, in *LexItalia.it*, 2021;

ASTENGO G., *Dopo il 19 luglio*, in *Urbanistica*, 48, 1966;

AUBY J. B., *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013;

AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 4, 2015;

AYDALOT P., *Milieux Innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 1986;

BARBAGALLO F., *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Bari, Laterza, 2013;

BARBAGALLO F., *Stato e Mezzogiorno. Politica ed economia. Francesco S. Nitti e la legge speciale per Napoli*, in ACOCELLA G. (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli. Atti del convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, Napoli, Guida, 1986;

BARBATI C., *Art. 6*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004;

BARBATI C., *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1, 2004;

BARBATI C., *Il diritto e le necessità dei beni culturali*, in *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 1, 2010;

BARBATI C., *I soggetti*, in BARBATI C., CAMMELLI M., SCIULLO G. (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011;

BARBATI C., CAMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020;

BARBATI C., *Il patrimonio culturale e l'amministrazione statale: tappe e sfide di un rapporto*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022;

BAREL B., *Contenimento del consumo di suolo tra diritto europeo e diritto regionale*, in *La professione del giurista. Scritti in onore di Luigi Manzi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

BATTAGLIA A., TREMBLAY D., *22@ and the Innovation District in Barcelona and Montreal: A Process of Clustering Development between Urban Regeneration and Economic Competitiveness*, in *Urban Studies Research*, 2011;

BATTELLI E., MACDONALD G., *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2021;

BELLAVITI P., *Stare male/stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, in *Atti della XIV Conferenza SIU. Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze, 24-26 marzo 2011*, in *Planum*, 0, 2012;

BELLOMIA S., *Artt. 115-117*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994;

BERTELL L., DE VITA A. (a cura di), *Una città da abitare. Rigenerazione urbana e processi partecipativi*, Roma, Carocci, 2013;

BERTI SUMAN A., *Le sponsorizzazioni e il mecenatismo*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

BESANA D., GRECO A., MORANDOTTI M., *Resilienza e sostenibilità per il riuso del patrimonio costruito*, in *Techne*, 15, 2018;

BETTI E., *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano, Giuffrè, 1953;

BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1990;

BIAGI F., *Henri Lefebvre e la "città come opera d'arte". Note di teoria critica urbana*, in *The Lab's Quarterly*, 3, 2019;

BIANCA C. M., *Diritto civile. L'obbligazione*, Milano, Giuffrè, 1994;

BIANCA C. M., *Diritto civile. Il contratto*, Milano, Giuffrè, 1994;

BILANCIA P. (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, ESI, Napoli, 2016;

BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 4, 2018;

BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969;

BOLOGNINO D., CAMELI R., GIGLIONI F., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus*, 2009;

BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;

BONETTI T., *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in CABIDDU M. A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014;

BONETTI T., *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017;

BONETTI T., *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in FONTANARI E., PIPERATA G., *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

BONGINI A., DI RAGO P. I., SEMERARO S., ZANDRINI U., *La co-programmazione ex art. 55*, in *Impresa sociale*, 2, 2021;

BONOMO A., *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, Bari, Edizioni DJSGE, 2017;

BOONSTRA B., *Planning strategies in the age of active citizenship. A post-structuralist agenda for self-organization in spatial development*, Utrecht, Utrecht University, 2015;

BOSCHETTI B., *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

BOSCOLO E., *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urbanistica e appalti*, 9, 2012;

BOSCOLO E., *Il piano regolatore comunale*, in BATTINI S., CASINI L., VESPERINI G., VITALE C. (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013;

BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2014;

BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in URBANI P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015;

BOSCOLO E., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in apparenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giust. amm.*, 5, 2016;

BOSCOLO E., *Le nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale. Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019;

BOVIO C., *Lavoro per il Comune al posto delle tasse: così Invorio sperimenta il "baratto amministrativo"*, in *La Stampa*, 28 aprile 2015;

BRUCOLI N., BATTISTI C. S. (a cura di), *Riscatti di città. La rigenerazione urbana a Roma*, Roma, TWM Factory Ass. Cult., 2020;

BRUCOLI N., BATTISTI C. S., FULGENZI A. (a cura di), *Riscatti di città. Transizioni urbane a Roma*, Roma, TWM Factory Ass. Cult., 2022;

BRUNAZZO M., *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017;

BUSCEMA L., *Smart city e rigenerazione urbana*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 3, 2020;

BUZZACCHI C., *L'intervento pubblico di promozione dell'arte contemporanea: scenari di sostenibilità culturale*, in *federalismi.it*, 4, 2022;

CABIDDU M. A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014;

CALDERONI G., *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 2, 2016;

CALDERONI G., *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 CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La co-città. Diritto*

urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, Napoli, Jovene, 2018;

CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004;

CAMMELLI M., *Cooperazione*, in BARBATI C., CAMMELLI M., CASINI L., PIPERATA G., SCIULLO G., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020;

CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 1990;

CANGELLI F., *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C., (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse a pianificazione urbanistica di attuazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008;

CAPONE N., *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 4, 2016;

CAPONE N., *L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive*, in ROSATI S. (a cura di), *Il Cammino delle Terre Comuni. Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi*, Atti del I Convegno Nazionale sui Domini Collettivi, Tarquinia, 8 giugno 2019, in *Fonti di Storia Cornetana*, 45, 2019;

CAPONE N., *Lo spazio e la norma. Per una ecologia politica del diritto*, Verona, Ombre Corte, 2020;

CAPONE N., *Lo spazio pubblico come luogo per riabitare mondi in comune*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1, 2022;

CAPROTTI F., *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*, in *Urban Research & Practice*, 3, 2017;

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Dike Giuridica, 2019;

CARLONI E., PIÑEIRO M.V., *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del federalismo*, 4, 2015;

CARLONI E., *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016;

CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2004;

CARPENTIERI P., *Art. 112*, in TAMIOZZO R. (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano, Giuffrè, 2005;

CARPENTIERI P., *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urbanistica e appalti*, 8-9, 2016;

CARPENTIERI P., *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”*, in *federalismi.it*, 1, 2020;

CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014;

CARTEI G. F., *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017;

CARTEI G. F., AMANTE E., *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

CASINI L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001;

CASSESE S., *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall’Unità a oggi*, Milano, Giuffrè, 1977;

CASSESE S., *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1998;

CASSESE S., *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001;

CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007;

CASSESE S., *Le droit tout puissant et unique de la société. Paradossi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2009;

CASSESE S., *Le prospettive*, in TORCHIA L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009;

CASSESE S., *New paths for administrative law: A manifesto*, in *I-Con*, vol. 10, 3, 2012;

CASTRONOVO C., *L’obbligazione senza prestazione ai confini tra contratto e torto*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, I, Milano, Giuffrè, 1995;

- CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2006;
- CAUDO G., *Roma resiliente*, in *Urban@it*, 2020;
- CAVALIERE S., *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020;
- CAVALLARO M. C., *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 3, 2018;
- CAVALLO PERIN R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 1, 2004;
- CAVALLO PERIN R., *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016;
- CAVALLO PERIN R., *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 4, 2018;
- CAVALLO PERIN R., *L'ordinamento giuridico della città*, in BERTOLINO C., CERRUTI T., OROFINO M., POGGI A. (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020;
- CELLAMARE C., *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Milano, Elèuthera, 2008;
- CELLAMARE C., *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Roma, Carocci, 2012;
- CELLAMARE C., *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Roma, Donzelli Editore, 2019;
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1997;
- CERULLI IRELLI V., *Il "governo del territorio" nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., BARONE A. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana Diritto Urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2004;
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, 1, 2014;
- CHIEPPA R., LOPILATO V., *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007;
- CHIRULLI P., *La pianificazione tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urban.*, 4, 2015;

CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018;

CHIRULLI P., *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2019;

CHITI E., *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

CIACCIO V., *Il valore di sostegno attivo alla sussidiarietà orizzontale*, in *Labsus*, 2021;

CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008;

CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011;

CIERVO A., *I beni comuni*, Roma, Ediesse, 2012;

CIERVO A., *L'opposto della sovranità. Note sui "beni comuni sovrani" a partire da un saggio di Stefano Rodotà*, in www.volerelaluna.it, 2020;

COEN L., *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011;

COLLOCA C., *L'approccio sociologico all'analisi dei territori: sfide e prospettive*, in *Scienze regionali*, 2, 2016;

COLOMBINI G., *Rigenerazione sociale, urbana e sostenibile*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

CONSORTI P., GORI L., ROSSI E., *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2021;

COPLEY C., *Nazi Buildings, Cold War Traces and Governmentality in Post-Unification Berlin*, London, Bloomsbury Publishing, 2021;

CORRIERI A., *Il "baratto amministrativo" tra legislazione e attuazione*, in federalismi.it, 12, 2021;

CORTESE F., *Che cosa sono i beni comuni?*, in BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;

CORTESE F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016;

CREPALDI G., *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, 1, 2018;

CROCE M., *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio culturale (tra profit e non profit)*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

CROCE M., DE NITTO S., *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso o scarsamente fruito*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

CROSETTI A., VAIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, Giappichelli, 2011;

D'ALBERTI M., *Lo Stato e l'economia in Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2000;

D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008;

D'ALBERTI M., PAJNO A. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010;

D'ALBERTI M., *Il nuovo diritto dei beni pubblici tra valori della persona ed esigenze economiche*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

D'ALBERTI M., *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011;

D'ALBERTI M., *Il diritto amministrativo di Giannini*, in *Riv. it. sc. giur.*, 6, 2015;

D'ALBERTI M. (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016;

D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2019;

D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2022;

D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2022;

D'ALESSANDRO D., *Un commento agli artt. 189 e 190 del nuovo Codice dei contratti pubblici. Il (nuovo) Codice dei contratti pubblici ed il partenariato latu sensu sociale*, in *Labsus*, 2016;

D'ALESSIO G., *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge numero 59 del 1997*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998;

D'ERAMO M., *La città non così eterna*, in AA.VV., *The passenger*. Roma, Milano, Iperborea, 2021;

DAL POZZOLO L., *Conclusioni*, in FONDAZIONE CRC, FONDAZIONE FITZCARRALDO (a cura di), *Quaderni della Fondazione CRC. Rigenerare spazi dismessi. Nuove prospettive per la comunità*, 37, 2019;

DALLA MASSARA T., BEGHINI M. (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019;

DE AMBROGIO U., GUIDETTI C., *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, 2016;

DE ANGELIS M., *Alcune questioni giuridiche sulla regolamentazione del progresso tecnologico in sanità*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1, 2017;

DE ANGELIS M., *Capacità amministrativa e servizi integrati in una prospettiva post pandemica: rigenerazione e innovazione per i piccoli Comuni, patrimonio culturale e l'amministrazione statale: tappe e sfide di un rapporto*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022;

DE BENEDETTO M., *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

DE LUCA L. C., *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014;

DE LUCIA L., *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

DE NICTOLIS R., *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018;

DE NITTO S., *Concessioni d'uso del patrimonio*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

DE PRETIS D., *Piani integrati e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993;

DE PRETIS D., *L'evoluzione della pianificazione urbanistica*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2002;

DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2002;

DE PRETIS D., STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005;

DE SANTIS V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio costituzionale AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 0, 2013;

DE TULLIO M. F., RICCIO G., *Per un approccio sistemico al patrimonio culturale: usi civici e beni comuni. Il caso dell'Ex Asilo Filangieri di Napoli*, in FONDAZIONE FITZCARRALDO (a cura di), *Visioni al futuro. Contributi all'Anno Europeo del Patrimonio Culturale 2018*, 2018;

DE TULLIO M. F., TORRE V., *Dreams, Realities and Bogus Labels: Commons, Privatisations and the EU Dimensions in Turin*, in DE TULLIO M. F. (a cura di), *Commons. Between Dreams and Realities*, Košice, Creative Industries of Košice, 2020;

DELLA SCALA M. G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4, 2018;

DEMICHIELIS M., *L'uso temporaneo di beni e spazi urbani*, in ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020;

DESIDERI C., *Paesaggio e paesaggi*, Milano, Giuffrè, 2010;

DEVOTI C., NARETTO M., *Dai "beni minori" al patrimonio diffuso: conoscere e salvaguardare il "non monumentale"*, in LONGO A., ROMEO E. (a cura di), *Patrimonio e tutela in Italia. A cinquant'anni dall'istituzione della Commissione Franceschini (1964-2014)*, Roma, Ermes Edizioni Scientifiche, 2017;

- DI LASCIO F., *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2, 2016;
- DI LASCIO F., GIGLIONI F., *Introduzione*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;
- DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;
- DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2018;
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2014;
- DIPACE R., *Le politiche di rigenerazione del territorio tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 3, 2017;
- DIPACE R., *Art. 9-bis*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;
- DONÀ F., *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *federalismi.it*, 25, 2020;
- DONOLO C., *Sui beni e sulle capacità*, in *Labsus*, 2011;
- DONOLO C., *I beni comuni presi sul serio*, in ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012;
- DURET P., *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 1-2, 2000;
- DURET P., *Sussidiarietà come autonomia e creatività. Ben oltre la logica del baratto*, in *Labsus*, 2017;
- DURET P., *«Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016;
- ERRICO M. F., *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro amministrativo*, 12, 2019;
- FALCON G., *Convenzioni e accordi amministrativi*, voce, in *Enciclopedia Treccani*, IX, 1988;

FELIZIANI C., *Sez. Un., 16 febbraio 2011, n. 3811. Il governo dei beni comuni tra categorie antiche e nuove formule*, in *Labsus*, 2011;

FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, *Studi*, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016;

FERRAZZI C., *I programmi integrati di intervento*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2002;

FICI A., GALLO L., GIGLIONI F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Quaderni di Terzjus*, 1, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020;

FIDELBO E., *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018;

FIDELBO E., *Gli affidamenti in favore degli enti del Terzo settore*, in *Labsus*, 2022;

FIORETTI M., *Bergamo stringe un patto con i suoi cittadini: 15 luoghi da rigenerare*, in *Labsus*, 2016;

FIORITTO A., *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, della teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Ist. del federalismo*, 5, 2007;

FLORIDIA A., *Un'idea deliberativa della democrazia: genesi e sviluppo di un modello teorico*, Bologna, Il Mulino, 2017;

FOLLIERI F., *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giust. amm.*, 4, 2015;

FONTANARI E., PIPERATA G., *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

FORGIONE I., *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2019;

FOSSATI A., *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998;

FRANCA S., *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa: spunti ricostruttivi*, in *Munus*, 1, 2018;

GABBANI C., *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *federalismi.it*, 5, 2016;

GALDINI R., *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Germania*, Milano, FrancoAngeli, 2008;

GALLIA R., *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3, 2016;

GAMBARO A., *I beni immateriali nelle riflessioni della Commissione Rodotà*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

GANZERLA S., MANGIALARDI G., *Esperienze europee di costruzione di Agende per la sostenibilità urbana*, in MARTINELLI N., CROCI E., MININNI M. (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2021;

GARDINI G., *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020;

GARZIA G., *Enti locali, associazioni e i c.d. beni culturali "minori"*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2018;

GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016;

GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939;

GIANNINI M. S., *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963;

GIANNINI M. S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 15, 1973;

GIANNINI M. S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1976;

GIANNINI M. S., *Lo sviluppo delle aree depresse*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985;

GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995;

GIGLIONI F., *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in *Labsus*, 2007;

- GIGLIONI F., *Le ragioni per dire no al baratto amministrativo*, in *Labsus*, 2015;
- GIGLIONI F., *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2, 2016;
- GIGLIONI F., *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in BARTOLINI A., PIOGGIA A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Studi, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016;
- GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016;
- GIGLIONI F., *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 3, 2016;
- GIGLIONI F., *Che cosa è il diritto delle città*, in *Labsus*, 2017;
- GIGLIONI F., *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;
- GIGLIONI F., *Il diritto creativo delle città*, in GALDANI R., MARATA A. (a cura di), *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*, Roma, CNAPPC, 2017;
- GIGLIONI F., *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *Labsus*, 2017;
- GIGLIONI F., *Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!*, in *Labsus*, 2017;
- GIGLIONI F., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018;
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. del federalismo*, 1, 2018;
- GIGLIONI F., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online*, 2018;
- GIGLIONI F., NERVI A., *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019;
- GIGLIONI F., *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana. La Sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ha riconosciuto*

piena dignità alla co-progettazione delle pubbliche amministrazioni, in *Labsus*, 2020;

GIGLIONI F., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista quadrimestrale di diritto all'ambiente*, 1, 2020;

GIGLIONI F., *Le novità del decreto semplificazioni. Anche con il decreto semplificazioni l'Amministrazione condivisa guadagna ulteriore spazio nell'ordinamento giuridico*, in *Labsus*, 2020;

GIGLIONI F., *L'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2021;

GIGLIONI F., *La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma*, in PERRONE C., MASIANI B., TOSI F. (a cura di), *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, Urban@it-Centro nazionale di studi per le politiche urbane, 2021;

GILI L., *Il Codice del Terzo settore e i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2018;

GILLI G., SCHIEPPATI S. V., *La prospettiva sistemico-olistica*, in CARUSO DI SPACCAFORNO A., CAPRIO S. (a cura di), *Polis Maker per la qualità del vivere e lo sviluppo urbano sostenibile. Contributi metodologici in ottica di interdisciplinarietà*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2020;

GIOMI V., *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

GIOVANNINI E., CIFERRI D., *Le politiche nazionali ed europee per l'Agenda Onu 2030*, in MARTINELLI N., CROCI E., MININNI M. (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2021;

GIUSTI A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

GIUSTI A., *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020;

GIUSTI A., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2, 2021;

- GORI L., *Il “mosaico” dell’Amministrazione condivisa*, in *Labsus*, 2021;
- GORI L., *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, u.c. Cost.*, in *Giur. cost.*, 2, 2021;
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2004;
- GRECO G., *Accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in AA.VV., *L’azione amministrativa. Commento alla l. 7 agosto 1990, n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35*, Milano, Giuffrè, 2005;
- GUERRIERI L., *Criticità e punti di forza dei programmi di riqualificazione in Italia*, in BERTELL L., DE VITA A. (a cura di), *Una città da abitare. Rigenerazione urbana e processi partecipativi*, Roma, Carocci, 2013;
- GUSMAROLI G., *Ex carcere di Bergamo: un patto di collaborazione “storico” come la città alta*, in *Labsus*, 2018;
- GUSMAROLI G., *Il capitale relazionale diventa innovazione culturale*, in *Labsus*, 2018;
- GUZZI F. F., *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell’esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016;
- HEALEY P., *Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space*, in *European Planning Studies*, 14, 2006;
- IAIONE C., *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013;
- IAIONE C., *Governing the Urban Commons*, in *It. Jour. Pub. Law*, 1, 2015;
- IAIONE C., *La collaborazione civica per l’amministrazione, la governance e l’economia dei beni comuni*, in ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L’età della condivisione*, Roma, Carocci, 2017;
- IAIONE C., *Il diritto all’innovazione sostenibile per l’investimento nelle infrastrutture sociali. Un’analisi empirica*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2021;
- IANIRO I., *Roma firma il suo primo Patto di collaborazione per la cura del verde*, in *Labsus*, 2022;
- IANIRO I., VECCHIOTTI A., *Ripartono le Scuole di cittadinanza sul territorio della Capitale*, in *Labsus*, 2022;

LA VARRA G., *Architettura della rigenerazione urbana. Progetti, tentativi, strategie*, Udine, Forum Editrice, 2016;

LAMBO L., *Obblighi di protezione*, Padova, Cedam, 2007;

LAMBO L., *Responsabilità civile e obblighi di protezione*, in *Danno e responsabilità*, 2, 2008;

LAURI C., *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in DI PACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

LAZZARI S., *Toscana: una legge per il governo collaborativo dei Beni comuni e del territorio*, in *Labsus*, 2020;

LEFEBVRE H., *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968; trad. it. a cura di G. MOROSATO, *Il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2014;

LELO K., MONNI S., TOMASSI F., *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli Editore, 2019;

LELO K., MONNI S., TOMASSI F., *Le sette Rome. La capitale delle disuguaglianze raccontata in 29 mappe*, Roma, Donzelli Editore, 2021;

LITARDI I., *La rigenerazione urbana. Il ruolo della cultura e delle nuove professioni lavorative*, in *Ocula*, 19, 2018;

LOMBARDI P., *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2016;

LOSASSO M., *Rigenerazione urbana: prospettive di innovazione*, in *Techne*, 10, 2015;

LUCARELLI A., *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

LUCARELLI A., *Beni comuni*, voce, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VII agg., Milano, Utet, 2021;

LUCIANI M., *Diritti sociali ed integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 3, 2000;

MACDONALD G., *Il Consiglio di Stato si pronuncia sui rapporti tra amministrazioni pubbliche e terzo settore. Il parere sugli istituti previsti dagli artt. 55 e ss. del Codice del Terzo settore*, in *Labsus*, 2018;

MACDONALD G., *L'innovativo istituto del partenariato speciale con il Teatro Tascabile di Bergamo*, in *Labsus*, 2020;

MACDONALD G., *La sussidiarietà orizzontale non deve soggiacere alle regole del mercato*, in *Labsus*, 2020;

MAGNAGHI A., *Il territorio come bene comune. Relazione al Convegno "Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali"*, Grosseto, 2006;

MAGNAGHI A., *Territorio bene comune*, Firenze, Firenze University Press, 2012;

MAGNANI C., *Sussidiarietà e Costituzione: pluralismo e diritti*, in MAGNANI C. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007;

MAGRI M., *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urban.*, 4, 2004;

MANFREDI G., *Rigenerazione urbana e beni culturali*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

MANGANARO F., *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in ASTONE F., CALDARERA M., MANGANARO F., ROMANO TASSONE A., SAIITA F. (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006;

MANGANARO F., *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014;

MANTINI P., *La Corte costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 1992;

MANTINI P., *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, Atti del XV Convegno nazionale AIDU, Macerata, 28-29 settembre 2012, in *Riv. giur. ed.*, *Quaderni*, 2, 2014;

MANTINI P., *Principi e politiche del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, 4, 2015;

MANZETTI V., *Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018;

MANZIONE A., *Dal baratto amministrativo al partenariato sociale e oltre nel solco della atipicità*, in CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018;

MARCUSE H., *La fine dell'utopia*, Bari, Laterza, 1968;

MARELLA M. R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre Corte, 2012;

MARELLA M. R., *I beni comuni*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani, 2013;

MARI C., *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *federalismi.it*, 27, 2021;

MAROTTA I., *Euroméditerranée: un progetto per il futuro sostenibile di Marsiglia*, in *Agathón*, Roma, Aracne Editrice, 2014;

MAROTTA S., *Per una lettura sociologico-giuridica dei beni culturali come beni comuni*, in *Munus*, 2, 2016;

MARTINELLI N., CROCI E., MININNI M. (a cura di), *Urban@it. Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2021;

MARTÍNEZ M., *The Citizen Participation of Urban Movements Spatial Planning. A comparison between Vigo and Porto*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 2011;

MASSA PINTO I., *Sussidiarietà (il principio di): origini nel diritto della Chiesa cattolica*, in www.dircost.unito.it;

MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003;

MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

MATTEI U., *Ripartire dai beni comuni*, in www.volerealaluna.it, 2018;

MATTEI U., *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, Celid, 2020;

MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, Giuffrè, 2003;

MAZZARELLI V., *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007;

MEIJER M., DIAZ-VARELA E., CARDÍN-PEDROSA M., *Planning practices in Galicia: How communities compensate the lack of statutory planning using bottom up planning initiatives*, in *Spanish Journal of Rural Development*, VI, 2015;

MEIJER M., VAN DER KRABBE E., *Informal institutional change in De Achterhoek region: from citizen initiatives to participatory governance*, in *European Planning Studies*, 4, 2018;

MEIJER M., ERNSTE H., *Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands*, in *Journal of Planning Education and Research*, 2019;

MEIJER M., *Community-led and government-fed: Comparing informal planning practices in depopulating regions across Europe*, in *The Journal of Rural and Community Development*, 14, 2019;

MELIS G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988;

MELIS G., *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in *Studi storici*, 2-3, 1993;

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996;

MELIS G., *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia. Convegni del 150° dell'Unità d'Italia. Bologna, 6 dicembre 2010*, Bologna, Bononia University Press, 2010;

MENGOZZI A., *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011;

MENGOZZI A., *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Ist. del federalismo*, 2, 2011;

MERUSI A., *Art. 9*, in *Commentario Branca della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975;

MICCIARELLI G., *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, in *Jura Gentium*, 1, 2014;

MICCIARELLI G., *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in *Politica & Società*, 1, 2014;

MICCIARELLI G., *Pratiche di commoning nel governo dei beni comuni: il caso dell'Ex Asilo Filangieri*, in *Il tetto*, 306-307, 2015;

MICCIARELLI G., *Napoli. L'uso civico e la rete dei beni comuni emergenti*, in *XV Rapporto sui diritti globali*, Roma, Ediesse, 2017;

MICHELAZZO E., *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, in ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020;

MICHIARA P., *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;

MOLITERNI A., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016;

MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

MOLITERNI A., *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale: l'assetto del sistema, i problemi, le sfide*, in MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

MOLITERNI A., *D.l. Semplificazioni: le novità per i rapporti pubblico-privato in ambito culturale*, in *AgCult*, 11 settembre 2020;

MONTANARI F., MIZZAU L. (a cura di), *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione sociale*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini*, 51, 2015;

MONTANARI F., MIZZAU L., *Rigenerazione urbana, cultura e innovazione sociale: stato dell'arte e dibattiti in corso*, in MONTANARI F., MIZZAU L. (a cura di), *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione sociale*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini*, 51, 2015;

MONTANARI T., *Prefazione*, in AGOSTINI I., *Consumo di suolo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017;

MORBIDELLI G., BARTOLINI A. (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, Giappichelli, 2016;

MOROLLO F., *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE*, 2, 2019;

MUSCO F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, 2010;

MUSTERD S., OSTENDORF W., *Integrated urban renewal in the Neteherlands: a critical appraisal*, in *Urban Research & Practice*, 1, 2008;

MUZI L., *Torino, deliberazione del Consiglio comunale dell'11 gennaio 2016, n. 375*, in *Labsus*, 2016;

MUZI L., *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica della sussidiarietà orizzontale*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

MUZI L., *Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni*, in *Labsus*, 2019;

MUZI L., *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, in *Labsus*, 2020;

NANNI A., *Con Art Bonus si adottano le opere d'arte*, in *Labsus*, 2015;

NARDELLA D., *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali? (Nota a sentenza 26/2004)*, in *Aedon*, 2, 2004;

NAZZICONE L., *L'art. 9 della Costituzione*, in *La Magistratura. Commentario*, 2022;

NERVI A., *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

NERVI A., *La gestione dei beni comuni urbani. Modelli normativi*, in ALBANESE R. A., MICHELAZZO E., QUARTA A. (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020;

NOSARI P. G., *Nemo Propheta: per una storia del Teatro Tascabile di Bergamo*, in *Quaderni dello Spettacolo*, 79, 2005;

OMBUEN S., *Natura e caratteristiche dei programmi complessi*, in OMBUEN S., RICCI M., SEGNALINI O., *I programmi complessi*, Milano, Il Sole 24-ore, 2000;

OMBUEN S., *Elementi di sostenibilità nell'azione amministrativa della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Urban@it*, 2, 2020;

OPPIDO S., *Valencia: il recupero della cultura marittima per la riqualificazione urbana*, in *Città dal mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire le città*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

ORSI W., CIARROCCHI R. A., LUPI G., *Qualità della vita e innovazione sociale. Un'alleanza per uscire dalla crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2009;

OZZOLA F., *Bambini cittadini attivi*, in *Labsus*, 2011;

PALMA G., *Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali*, in *federalismi.it*, 21, 2018;

PALTRINIERI R. (a cura di), *Culture e pratiche di partecipazione. Collaborazione civica, rigenerazione urbana e costruzione di comunità*, Milano, FrancoAngeli, 2020;

PAONE S., *Il diritto alla città. Storia e critica di un concetto*, in *The Lab's Quarterly*, 3, 2019;

PAPA A., *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *federalismi.it*, 4, 2022;

PASSALACQUA M., *Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi «nella Città»*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

PASTORI G., *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, in *Jus*, 2-3, 2008;

PAVONE V., *Recupero e contratti di quartiere. Tra suggestioni terminologiche e quadro funzionale*, in STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C., (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008;

PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo. Problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. fed.*, 3, 2011;

PELLIZZARI S., *New Commons e servizi sociali: il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;

PELLIZZARI S., BORZAGA C. (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Trento, Euricse, 2020;

PELLIZZARI S., *Sentenza 131/2020: attuare con responsabilità l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 9 luglio 2020;

PERLINGIERI P., *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui Beni Pubblici*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

PERRONE A., *Si possono ridurre i tributi premiare i cittadini attivi?*, in *Labsus*, 2015;

PERRONE C., RUSSO M., *Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Roma, Donzelli Editore, 2019;

PETRILLI E., *La rigenerazione urbana a guida culturale*, in PASSALACQUA M., FIORITTO A., RUSCI S. (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;

PETRONIO U., *Usi civici*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992;

PEZZELLA M., BIAGI F., *Beni comuni ad uso civico e collettivo urbano. Un'esperienza napoletana. Intervista a Nicola Capone*, in *Il Ponte*, 4, 2019;

PIANO R., *Building Workshop. Ricuciture urbane e periferie*, Milano, Solferino, 2019;

PINAMONTI C., *I piani e i programmi di recupero urbano*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2002;

PINELLI C., *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2, 2011;

PIPERATA G., *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in FONTANARI E., PIPERATA G., *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

PISANI G., *Verso un nuovo modello di welfare. La collaborazione che cambia la società: il potere trasformativo dei beni comuni*, in *Labsus*, 2018;

PIZZOLATO F., COSTA P., *Il lato oscuro della sussidiarietà*, in *Quaderni del Diritto dell'economia del Dipartimento di Scienze economico-aziendali e Diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano Bicocca*, Milano, Giuffrè, 2013;

POGGI A., *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005;

POMBENI P., *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995;

POSTIGLIONE A., *Napoli, occupato forum culture*, in *il Fatto Quotidiano*, 3 marzo 2012;

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA. VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969;

PRIMERANO G. A., *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022;

RAMAJOLI M., *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Gior. dir. amm.*, 2, 2017;

RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. it.*, 4, 2004;

RENNA M., *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in COLOMBINI G. (a cura di), *I beni pubblici tra regola di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale. Atti del Convegno di Pisa, 20 dicembre 2007*, Napoli, Jovene, 2009;

RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002;

REVIGLIO E., *Le linee guida della riforma contenute nella "Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega della Commissione Rodotà"*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo*

democratico dell'economia alla riforma del Codice civile, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in CERVATI A. A., PANUNZIO S., RIDOLA P. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001;

RIDOLA P., *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018;

RIZZO S., *L'autogol del «piano città»: spesi 736 milioni, incassati 173*, in *Corriere della sera*, 17 novembre 2016;

RODOTÀ S., *Riflessioni sulla prima parte della giornata di studio*, in MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010;

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2013;

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014;

ROMEO G., *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2012;

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012;

SAITTA F., *Il "diritto alla città": l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. e soc.*, 3, 2020;

SALVATI M., *Divisione del lavoro*, voce, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1993;

SAMMARCO V., *"Roma, Bene Comune": non uno slogan, ma un progetto*, in *Labsus*, 2021;

SAMMARCO V., *Roma, Bene Comune: parte il cantiere e il dibattito cresce*, in *Labsus*, 2021;

SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;

SANTAGATA W., *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2007;

SAU A., *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016;

SCALVINI F., *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in FICI A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;

SCALVINI F., *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in *Welfare oggi*, 2, 2018;

SCIULLO G., *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017;

SCIULLO G., *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 1, 2018;

SCIULLO G., *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 3, 2021;

SECCHI B., *Presentazione*, in CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 1990;

SEGURA S., PEDREGAL B., *Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study*, in *Sustainability*, 9, 2017;

SEPE S., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

SEVERINI G., *Artt. 1-2*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;

SEVERINI G., *Artt. 6-7*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;

SEVERINI G., *Art. 112*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2019;

SEVERINI G., *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 3, 2019;

SIMONATI A., *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urban.*, 2, 2015;

SIMONATI A., *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale. Studi dal XIX Convegno nazionale. Bari-Matera, 30 settembre-1 ottobre 2016*, Milano, Giuffrè, 2017;

- SIMONATI A., *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2019;
- STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO C. E., VIDETTA C., (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse a pianificazione urbanistica di attuazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008;
- STELLA RICHTER P., *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2017;
- STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale. Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, Giuffrè, 2019;
- STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè;
- TAMIOZZO R. (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano, Giuffrè, 2005;
- TAURINI V., *L'Ex Asilo Filangieri ed il governo dei beni comuni*, in *Labsus*, 2016;
- TAVERNA E., *Roma, bene comune: l'inizio di una nuova storia*, in *Labsus*, 2022;
- TAVIANI F., *Accademia delle Forme Sceniche*, in *Lettera dall'Italia – Enciclopedia Italiana*, 1992;
- THROSBY D., *Economia e cultura*, Bologna, Il Mulino, 2005;
- TONANZI R., *I parcheggi sono beni comuni?*, in *Labsus*, 2018;
- TONANZI R., *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018;
- TONANZI R., *Emilia-Romagna e partecipazione: cosa prevede la legge regionale?*, in *Labsus*, 2019;
- TONANZI R., *La rigenerazione di fonte regionale come soluzione alla frammentazione urbana*, in *Urban@it*, 1, 2019;
- TORCHIA L., *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1, 2017;
- TORELLI G., *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. del federalismo*, 3, 2017;
- TORELLI G., *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2, 2021;

TORSELLO M. L., *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2005;

TUCCILLO R., *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;

TUPONE F., *La rigenerazione urbana tra mobilità sociale e mobilità politica. Il caso del Municipio Roma VIII: una lettura sistematica*, in *Urban@it*, 1, 2019;

URBANI P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000;

URBANI P., *Urbanistica solidale. Alla ricerca di una giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011;

URBANI P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015;

URBANI P., *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *Astrid*, 10, 2017;

URBANI P., GOLISANO L., *Il Decreto Sblocca Cantieri e il mancato intervento in materia di rigenerazione urbana*, in *Pausania*, 2019;

URBANI P., *Nel decreto semplificazioni (l. n. 120/2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, in *Pausania*, 2020;

VALASTRO A., *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in BARTOLINI A., PIOGGIA A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Studi, VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016;

VALASTRO A., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016;

VALASTRO A., *La vita fragile. Ripensare i paradigmi delle politiche oltre la debolezza e le crisi*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, Cedam, 2016;

VALASTRO A. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016;

VALASTRO A., *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017;

VALERI N., *Giovanni Giolitti*, Torino, Utet, 1971;

VECCHIOTTI A., *Berlino, Tempelhof: da aeroporto nazista a parco di comunità. Storie da Berlino: il caso Tempelhof e le battaglie dei cittadini per trasformarlo nella più vasta area verde della città*, in *Labsus*, 2019;

VENTIMIGLIA C., *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *federalismi.it*, 19, 2019;

VESCOVI R., *Scritti del Teatro Tascabile di Bergamo*, a cura di SCHINO M., Roma, Bulzoni, 2007;

VESPAZIANI A., *Interpretazione costituzionale. Diritto comparato*, voce, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online*, 2016;

VESPERINI G., *Poteri locali e Regioni. Le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte della Storia*, 1, 2012;

VILLAMENA S., *“Baratto amministrativo”: prime osservazioni*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2016;

VILLANI P., *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari, Laterza, 1962;

VITALE C., *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021;

VITALI W., *Il Patto di Amsterdam per l'Agenda urbana dell'Unione europea*, in *Asvis*, 2016;

VITTORIA A., MAZZARELLA L., *La recente esperienza napoletana sui beni comuni tra governance istituzionale e output sociali. Il caso dell'Ex Asilo Filangieri*, in *Impresa sociale*, 1, 2021;

ZAGARIA C., *La Balena: “Liberiamo la cultura”. Scatta il blitz all'Ex Asilo Filangieri*, in *la Repubblica*, 3 marzo 2012;

ZERBI S., *L'evoluzione del baratto amministrativo tra collaborazione civica e partenariato sociale*, in *Riv. Corte dei Conti*, 4, 2019.

Allegato

Intervista a Nicola Brucoli. Roma, 13 ottobre 2022.

Nel presente allegato è trascritta l'intervista a Nicola Brucoli, architetto, curatore, nonché co-fondatore e direttore creativo dell'associazione culturale TWM Factory, tenutasi a Roma il 13 ottobre 2022 e avente ad oggetto il caso di rigenerazione urbana di Roma Smistamento.

1. *Come ti presenteresti e come presenteresti il gruppo TWM Factory a chi non vi conosce?*

Io sono Nicola Brucoli, sono nato nel 1992, quindi adesso ho trent'anni, ma nel 2017, quando siamo entrati nello spazio di Roma Smistamento, ne avevo venticinque. In quel periodo, mi stavo laureando in architettura e ho successivamente sostenuto l'esame di abilitazione; oggi sono architetto, anche se per la verità non ho mai avuto esperienze nell'ambito della progettazione architettonica, quanto più che altro nella ricerca, soprattutto con riferimento alla città. Infatti, all'interno di Roma Smistamento sono poi nati tanti progetti che riguardano la rigenerazione urbana e in generale lo sviluppo urbano sostenibile.

Per quanto riguarda il gruppo TWM Factory, nasce nel 2015 come associazione vera e propria, ma in realtà nasce da un nucleo precedente, che nel 2013 aveva fondato il *magazine The Walkman*, un esperimento editoriale *online*.

Nel 2013 non erano ancora così diffusi progetti editoriali o di scrittura *online*, perciò abbiamo deciso di farlo qui a Roma, dedicandoci a dare spazio alle attività dei creativi *under 30*. Il *magazine* ha avuto un discreto successo, una buona diffusione ed è stato un primo momento di stare insieme, è stata la "scusa" per riunire un gruppo di persone, che poi si sono ritrovate all'interno dell'associazione culturale TWM Factory. L'associazione è stata costituita proprio per avere un soggetto giuridico che ci permettesse di dare seguito a idee e iniziative in modo organico,

invece di agire come singoli. È stato un atto di crescita quasi naturale del gruppo di lavoro, che ci ha permesso di avere accesso ad una serie di risorse e anche ad uno spazio.

Il gruppo di TWM Factory è molto eterogeneo, nel senso che è composto da architetti come me, da designer, da comunicatori, da fotografi, da ricercatori di vario tipo. Quindi abbiamo una natura assolutamente variegata e mista. Questo fa sì che tutti i progetti a cui ci dedichiamo abbiano questo tipo di impronta, cioè un approccio multidisciplinare che impedisce un inquadramento rigido come gruppo artistico o di produzione artistica, ma più che altro quale gruppo creativo, sotto il profilo tanto della ricerca quanto della produzione di mostre e prodotti editoriali, che però toccano sempre diversi ambiti.

2. *Cos'è Roma Smistamento?*

Roma Smistamento può essere definito come un *hub* polifunzionale, uno spazio creativo nato appunto da un processo di rigenerazione urbana “dal basso”, perché è un’iniziativa nata da noi, da un gruppo di giovani professionisti che si è subito relazionato con il territorio, prima con una campagna di *crowdfunding* e poi attraverso un processo di ascolto di quelle che erano le esigenze dei territori circostanti.

Si tratta di territori piuttosto complessi, vista la vicinanza con Fidene e Villa Spada, quartieri periferici dove i servizi sono pressoché inesistenti e dove uno spazio del genere non era mai stato visto prima, quindi bisognava interfacciarsi con una diffidenza iniziale della comunità. Per la verità, la diffidenza l’abbiamo vinta abbastanza facilmente: gli abitanti vedevano questo gruppo di giovani volenterosi, che puliva il piazzale, ripristinava l’illuminazione, portava le piante, faceva dei piccoli eventi culturali. Insomma, abbiamo subito creato un contesto di accoglienza, di condivisione all’interno dello spazio.

Chiaramente, era anche la nostra sede lavorativa, uno spazio di confronto, di ricerca, dove abbiamo prodotto tantissime mostre che abbiamo portato in diversi musei nazionali, ma era anche un luogo di produzione e di esposizione, perché è diventato poi una sorta di galleria, dove fare mostre sia nostre che di esterni. C’era

una sala posa, una sala riunioni, spazi di *co-working*, tutte funzioni che appunto non si trovavano molto spesso in questo quartiere. L'idea era proprio questa: far sì che i cittadini, i giovani e i creativi di Fidene e dei dintorni non dovessero spostarsi in centro per trovare queste realtà, ma potessero venire da noi per avere uno spazio in cui lavorare, dove fare ricerca, un luogo dove incontrare altri simili e potersi confrontare e che da questo confronto potessero nascere nuove idee.

3. *Come avete trovato e scelto il luogo fisico per Roma Smistamento?*

Una volta costituita l'associazione nel 2015 e quindi riunito questo gruppo di persone, che sostanzialmente si rimboccano le maniche e, con una sorta di fuoco sacro, iniziano a svolgere attività creative di vario genere, si è palesata l'assoluta urgenza e necessità di uno spazio fisico in cui poter lavorare.

Fino a quel momento, quindi dal 2013 al 2015 e, successivamente, dal 2015 al 2017, abbiamo sempre lavorato da remoto, a distanza, utilizzando i vari strumenti possibili, o appoggiandoci a casa dell'uno o dell'altro, a vari bar o locali. Questa dimensione può funzionare – e ha anche il suo fascino –, ma non è sostenibile nel lungo periodo. Quindi, quando abbiamo capito che stavamo andando oltre la produzione di un prodotto editoriale, oltre *The Walkman*, verso la progettazione e la gestione di eventi culturali, abbiamo avvertito il bisogno intanto di crescere come numero, ma soprattutto di poterci riunire serenamente, di avere uno spazio di confronto nel quale potessero nascere e moltiplicarsi altre idee.

Quando si è palesata questa necessità, siamo venuti a conoscenza di un'iniziativa di Rete Ferroviaria Italiana che permetteva ad associazioni culturali o di altro genere di prendere in comodato d'uso una serie di uffici o di stazioni dismesse e abbiamo deciso di partecipare a questa sorta di manifestazione di interesse, facendo richiesta per un immobile di ex uffici che si trovava al piano terra di uno spazio per ferrovieri all'interno dello scalo merci di Roma Nord, cioè – appunto – la stazione Smistamento di Roma.

Lo spazio aveva una natura variegata: c'erano sia uffici, come la parte di amministrazione contabile o di gestione dei treni merci, sia un grande piazzale dove tantissime persone (più di mille) in passato muovevano i binari, spostavano i

vagoni: qui arrivavano le merci da tutta Italia e dall'Europa, era un punto di grande movimento. Tuttavia, nel corso degli anni, soprattutto a partire dagli anni '80 in poi, è stato sempre più dismesso, sempre più sottoutilizzato fino ad arrivare al punto in cui in uno spazio di 300 metri quadrati era impiegata una sola persona, come una sorta di presidio, finché noi ne abbiamo fatto richiesta.

Abbiamo presentato un progetto di rigenerazione urbana, quindi sia per riqualificare l'immobile sia per aprirlo al territorio con delle attività sociali e culturali, e ci è stato concesso il comodato. L'unica persona che ancora lavorava lì è stata trasferita alla Stazione Termini e siamo entrati noi.

Per quanto riguarda la scelta, possiamo dire che da quello che era necessità abbiamo fatto virtù: RFI dava e dà tuttora in comodato d'uso soprattutto le case cantoniere, quegli edifici vicino le stazioni molto spesso in punti molto più esterni della città o addirittura lungo strade regionali; quindi, nell'ottica di rimanere più vicini alla città vera e propria, a Roma, abbiamo individuato questo spazio, che si trova in via di Villa Spada, n. 343; lo abbiamo scelto proprio perché era l'unica soluzione che ci avrebbe permesso di rimanere in città.

D'altra parte, era sì città, ma era anche altro: è una zona abbastanza complessa, con una serie di grossi segni sul territorio che creano delle cesure importanti. Infatti, da un lato c'è la ferrovia che separa completamente dai quartieri di Serpentara e di Fidene, dall'altro si trova la Salaria, per cui anche attraversare la strada è un'impresa. In più, c'è il fiume che rende impossibile raggiungere le zone di Saxa Rubra e Labaro. È chiaro che eravamo proprio all'interno di una nicchia.

D'altra parte, lo spazio è collocato all'interno dello scalo merci, presso uno svincolo in via Salaria, vicino a punti importanti, come la stazione Fidene servita dalle linee urbane FL1 e FL3, c'è una fermata dell'autobus accanto, bene o male c'era un quartiere soprastante, cioè Fidene. Inoltre, si situa in un contesto importante sia dal punto di vista naturalistico, perché c'è il fiume e tutta la parte di verde fluviale, sia dal punto di vista di archeologia industriale, ferroviaria. Dunque, dello scalo merci vero e propri siamo rimasti affascinati da tutto questo.

Inoltre, lo spazio si prestava bene all'utilizzo che ne volevamo fare: è al piano terra, ha una grande area esterna e la suddivisione interna dell'edificio era funzionale al nostro scopo, perché ha un lungo corridoio dove poi abbiamo inserito lo spazio

espositivo, una serie di stanze da un lato e dall'altro che permettevano di distribuire gli uffici di *co-working* o di adibirle ad altre funzioni. In più, si aggiunge il fatto che fosse un posto non troppo frequentato, il che chiaramente è sì una criticità, perché rende più difficile portarci le persone, però ci permetteva anche di avere una libertà di gestirlo, una libertà di movimento per esempio per trasferirci le opere.

4. *Come siete entrati in contatto con Rete Ferroviaria Italiana (RFI)?*

Il modo in cui noi siamo venuti a conoscenza dell'iniziativa di RFI è stato del tutto casuale: ce ne ha parlato una ragazza che collaborava con TWM Factory.

Una volta saputo di questa opportunità, abbiamo preparato un progetto tanto di rifunzionalizzazione architettonica che di organizzazione di eventi o comunque di occasioni di apertura dello spazio, parlando chiaramente anche della nostra storia, del nostro *background*, delle nostre esperienze curriculari pregresse. A quel punto, abbiamo presentato questo documento: mi ricordo ancora il giorno in cui ho mandato la raccomandata, se non sbaglio era la vigilia di Natale del 2015, e da allora è iniziato tutto l'*iter* formale.

È stato un *iter* molto lungo, perché siamo entrati nello spazio nel giugno del 2017, questo significa che era passato un anno e mezzo dal momento in cui avevamo fatto richiesta e durante questo tempo la comunicazione con RFI è stata pressoché impossibile: spesso non rispondevano alle mail o alle chiamate, difficilmente siamo riusciti ad organizzare una riunione con loro. Insomma, non è stato semplice stargli dietro, però poi siamo riusciti ad arrivare alla firma del contratto, ad avere le chiavi di Roma Smistamento e, da quel momento, i rapporti con RFI si sono ancora più diradati.

Quindi in conclusione il primo contatto è avvenuto in maniera del tutto informale e esterna, mentre poi l'*iter* è stato assolutamente rigido, formale e difficoltoso. Il confronto maggiore, per quanto scarso, c'è stato prima del contratto e nei mesi immediatamente successivi, per poi avere un rapporto praticamente nullo fino alla scadenza del contratto.

5. *Quali sono le principali attività che avete posto in essere nell'ambito di Roma Smistamento nel corso di questi anni?*

Roma Smistamento, come dicevo, nasceva come luogo di confronto tra di noi, tra i membri di un'associazione composta da giovani professionisti e quindi la sede aveva un livello di informalità molto alto. All'interno di Smistamento ci sono stati tanti momenti di amicizia: chiacchieravamo, festeggiavamo i compleanni, organizzavamo feste di saluto per chi partiva, alcuni capodanni, abbiamo fatto l'albero di Natale, ci siamo scambiati i regali. Insomma, è stato anzitutto un luogo di aggregazione informale e tra persone di tutti i tipi; infatti, la cosa straordinaria è stata che, nel corso dei cinque anni che siamo stati lì, veramente tante persone sono entrate a far parte del gruppo: accanto a una base che non è mai cambiata, si sono aggiunte presenze – prima occasionali, poi sempre più fisse – di collaboratori, amici, *supporter*, studenti, tirocinanti, persone nuove, curiose e interessate. Quindi c'è sempre stata in primo luogo un'attività volta a creare una rete di persone che nel corso del tempo è cresciuta, si è evoluta, si è trasformata e che lì ha messo radici. Per quanto riguarda poi le attività più specifiche, c'era un'attività di *co-working*, sia nostro che esterno, quindi con delle persone che venivano a lavorare e studiare; c'erano attività legate alla sala posa, per la produzione di foto e video all'interno dello spazio o anche fuori, visto lo scenario molto suggestivo.

Soprattutto, c'era un'attività di ricerca su temi che spaziano dalla rigenerazione urbana alla valorizzazione di Roma, dalla promozione del talento emergente sotto vari aspetti agli studi di genere legati alla comunità LGBTQIA+ e al mondo *queer*. Sono tutti temi che noi abbiamo trattato all'interno dello spazio, lavoravamo a queste cose lì con attività di riflessione, di *fundraising*, di studio della comunicazione, di scrittura di *concept* e di *format*, di progettazione di identità visiva e di immagine coordinata, di progettazione delle mostre e di allestimento, di studio della comunicazione, di produzione di materiali multimediali e di prodotti editoriali. Infatti, TWM Factory nel corso degli anni è diventata una piccola casa editrice, abbiamo pubblicato una serie di libri, oppure abbiamo collaborato con altre case editrici che magari pubblicavano i nostri contenuti, come ad esempio ultimamente la casa editrice TLON per il catalogo *Ultraqueer*.

Dunque, la progettazione creativo-culturale è stata l'attività principale, che poi trovava posto o a Roma Smistamento o fuori, come è successo per *Riscatti di città*. Nel 2019, in occasione di *Open House Roma 2019*, abbiamo prodotto *Redenzione*, che era una prima riflessione sulla rigenerazione urbana a Roma, una prima mappatura della città, dei punti dismessi, dei punti rigenerati, presentando una serie di progetti architettonici, di fotografie, eccetera. Questo progetto poi è stato ripreso qualche mese dopo e ci è stato chiesto di replicarlo ampliando il discorso a Palazzo Merulana, quindi con un'istituzione che oggi è un museo regionale. È diventato poi un progetto molto importante, che nella prima edizione nel 2020 trattava la rigenerazione urbana più nello specifico, mentre nel 2022, con una seconda edizione ancor più grande, si occupava delle transizioni di sostenibilità.

Si tratta di un buon esempio delle nostre attività: in questo caso noi abbiamo fatto un lavoro di ricerca e di produzione all'interno di Roma Smistamento, da lì Roma Smistamento ha agito come moltiplicatore, come trampolino di lancio, facendo sì che ci ritrovassimo in un'istituzione più grande, più importante, nel centro della città.

Ancora, possiamo ricordare *Segni particolari*, una mostra fotografica che abbiamo fatto sulla città di Roma con una serie di fotografi *under 35*, molto apprezzata a Roma Smistamento, e che è stata poi portata al Maschio Angioino di Napoli, quindi si è creato questo ponte con un'importante realtà esterna.

Altre attività che abbiamo svolto sono quelle di formazione: siamo diventati collaboratori scientifici della Sapienza, collaboratori di formazione con diverse accademie di Roma, come ad esempio l'Accademia di Belle Arti di Roma, la Rome University of Fine Arts (Rufa), l'Istituto Europeo di Design (Ied), l'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche di Roma (Isia). Questo ha fatto sì che all'interno di Smistamento venissero inclusi anche gli studenti tirocinanti, in materie più o meno afferenti il nostro ambito, quindi comunicazione, progettazione, grafica, architettura e *management*. Peraltro, abbiamo potuto constatare che molti dei ragazzi, al termine del tirocinio presso Smistamento, poi trovavano un impiego, dunque abbiamo svolto questa attività davvero con grande gioia.

Abbiamo anche svolto proprio dei corsi *ad hoc* esterni, rivolti a persone che avevano finito il loro percorso di formazione accademica e che avevano bisogno di un percorso professionalizzante, pratico, in ambito progettuale, creativo, culturale.

6. *Che ruolo gioca la cultura nella rigenerazione urbana?*

È evidente che, soprattutto nel nostro caso, ma anche in generale, la cultura svolge un ruolo cardine nella rigenerazione urbana.

Roma smistamento è chiaramente un esempio di rigenerazione urbana e, avendo approfondito questo tema con i progetti *Riscatti di città*, posso dire senza problemi che non esiste rigenerazione urbana senza cultura: se ci si limita a operare sul territorio, magari su un edificio, un manufatto, un'area, semplicemente da un punto di vista architettonico, urbanistico, edilizio, rimane comunque un qualcosa di fine a sé stesso. Vi possono essere interventi esteticamente e architettonicamente molto validi, ma che non riescono a creare quella unione con le persone che vivono poi quegli spazi tutti i giorni, necessaria affinché effettivamente quel luogo sia in qualche modo accettato, vissuto dalla cittadinanza, sentito come vero.

Dunque, la cultura, dal nostro punto di vista, gioca il ruolo principale, perché è tramite la cultura che quello spazio si mette in gioco, apre le porte, crea effettivamente delle dinamiche nuove, delle riflessioni, dei motivi per frequentarlo, per interagire con gli altri.

La cultura è al contempo lo strumento e il fine per riuscire a dar vita veramente a un tutt'uno tra spazio, contesto e persone. Infatti, è chiaro che determinante è anche l'aspetto sociale, però la cultura e la socialità vanno sempre di pari passo: noi a Roma Smistamento abbiamo fatto cultura, perché abbiamo fatto dei progetti culturali che avevano come obiettivo la diffusione di dati, temi, discorsi, ricerche, il voler stimolare una riflessione negli altri, però l'aspetto che forse rendeva tutto davvero valido e funzionante è che tutto questo avveniva comunque in un contesto informale, quindi abbattendo quelle distanze che a volte si creano tra chi fruisce e l'istituzione culturale vera e propria.

In definitiva, abbiamo creato una situazione orizzontale, dove potersi incontrare, scambiare opinioni, pareri, idee, per poi partire con un discorso più complesso di produzione culturale.

L'importanza della cultura l'abbiamo analizzata soprattutto in occasione della seconda edizione di *Riscatti di città*, dove abbiamo mappato le realtà culturali della città di Roma trovandone più di 250 che rappresentano esperienze di rigenerazione urbana.

Dunque, per quanto io provenga da un *background* architettonico, ci tengo a sottolineare che c'è una netta distinzione tra un intervento di riqualificazione edilizia, di recupero architettonico, e un intervento di rigenerazione urbana. La riqualificazione di un edificio lo rende bello, lo rende magari sostenibile da un punto di vista ambientale, gli fornisce nuove funzioni, ma solo un processo di rigenerazione urbana, che nasce spesso dal basso e si basa appunto su delle dinamiche culturali di ricerca o di produzione, riesce a coinvolgere le persone.

7. *Quale rapporto, dal punto di vista giuridico/contrattuale, vi legava a RFI per l'utilizzo dello spazio?*

Il contratto era un comodato d'uso standard, il cui oggetto era la concessione di questo immobile di proprietà di RFI all'associazione TWM Factory per cinque anni, da fine maggio 2017 a fine maggio 2022.

Chiaramente il contratto non prevedeva il pagamento di un canone: i due adempimenti cui eravamo tenuti erano la manutenzione delle aree verdi attigue all'immobile e la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e dell'erba, prodotti dall'effettuazione delle pulizie e della manutenzione delle aree verdi.

Inoltre, erano fissate alcune clausole, per cui erano a nostro carico i costi della manutenzione ordinaria e straordinaria, tutte le spese di qualsiasi tipo, quindi previa autorizzazione di RFI noi dovevamo poi provvedere ai contratti per le forniture di servizi e le utenze come l'energia elettrica, il gas, l'acqua. Infine, era previsto che non avessimo il diritto di utilizzare l'immobile con funzione residenziale né il diritto allo sfruttamento commerciale e pubblicitario dello stesso.

8. *Quali erano i vantaggi e i limiti del contratto? In particolare, quale aspetto delle condizioni contrattuali a vostro avviso avrebbe potuto/dovuto essere migliorato?*

Per quanto riguarda i vantaggi del rapporto contrattuale, il pregio principale evidentemente è che noi non dovevamo pagare nulla: è chiaro che per un'associazione culturale, composta da giovani e che è giovane essa stessa, perché eravamo costituiti da poco, il fatto di non dover pagare un canone fosse molto positivo. Ci permetteva di investire tutte le nostre risorse, al di là delle spese di gestione, nei nostri progetti.

Ancora, altro pregio era che fosse un contratto molto leggero: al di là della manutenzione delle aree verdi, non erano previsti obblighi specifici, come l'apertura degli spazi al territorio attraverso, per esempio, il *co-working*, le esposizioni, le attività di formazione. Queste sono tutte iniziative che abbiamo deciso di fare noi, RFI non lo aveva richiesto.

Penso però sinceramente che la gratuità e gli adempimenti non eccessivamente gravosi siano gli unici pregi di questo contratto. Di negativo c'è tutto il resto e cioè in particolare il fatto di non permettere nessun altro tipo di attività al di là di quella associativa. Nel momento in cui, pur non dovendo pagare il canone, dovevamo comunque sostenere tutte le utenze, riqualificare lo spazio e poi gestirlo quotidianamente, è chiaro che ci sono ingenti spese da sostenere: materiali da acquistare, interventi da realizzare, la comunicazione da sviluppare per permettere alle persone di venire a conoscenza del luogo, il costo per i prodotti culturali ed editoriali.

È come se il contratto non tenesse conto del fatto che un'associazione ha delle spese fisse, che avrà sempre, sia per la propria sopravvivenza, sia per far sopravvivere lo spazio stesso.

Quindi su questo punto il contratto era un po' miope: perché se tu vieti totalmente di vendere qualcosa o di affittare lo spazio, come le postazioni di *co-working* o le sale per fare per esempio *shooting* fotografici oppure mostre personali, come faccio a svolgere effettivamente attività culturale lì?

Data la situazione, abbiamo allora cercato il più possibile di muoverci in una zona "di limbo", per cui per esempio avevamo un *bookshop* interno, facevamo attività di

vendita soprattutto *online*, visto che come associazione culturale abbiamo la partita IVA, siamo iscritti alla Camera di Commercio, quindi potevamo farlo senza problemi. Tuttavia, dopo aver aperto, abbiamo iniziato a pubblicizzare il fatto che avessimo spazi come la sala riunioni o la sala posa da affittare, pubblicando sul nostro sito anche i relativi prezzi, e questo ha incrinato i rapporti con RFI al punto che per un lungo periodo ci ha bloccato la fornitura dell'elettricità, sulla base del fatto che, svolgendo attività – secondo la loro prospettiva – con fini di lucro, avevamo infranto il contratto. Fortunatamente, siamo riusciti a ripristinare tutto e ad evitare altre conseguenze, anche perché non era proprio vero che svolgessimo attività con fini di lucro: non prendevamo utili, non ne ricavavamo alcun profitto, semplicemente cercavamo di sostenere le spese di quello spazio.

In sostanza, il contratto non considerava minimamente la vita concreta e le reali esigenze di chi fa rigenerazione urbana, di chi gestisce un'associazione culturale.

Ulteriore criticità sono state la durata di cinque anni, che si è rivelata piuttosto ridotta (anche perché, a causa della pandemia, per molto tempo lo spazio non è stato vissuto), e più in generale il totale disinteresse, al momento della scadenza, verso il lavoro che abbiamo svolto lì, soprattutto tenendo conto di ciò che ne è stato di quello spazio dopo la nostra uscita.

Certo, sapevamo che il contratto avesse una scadenza, ma essendo stata un'esperienza così positiva si presumeva che sarebbe andata avanti. Invece, da parte di RFI questo interesse non c'è stato e, alla nostra proposta di un rinnovo, ha risposto con un diniego.

Tutto ciò sfavorisce coloro i quali prendono in gestione lo spazio, perché lì hanno tutte le loro cose, lì hanno la sede principale delle loro attività, lì hanno investito risorse, tempo, energie.

È vero, l'esperienza è finita perché formalmente il contratto terminava e ne eravamo consapevoli, ma manca secondo me il motivo. Al di là del vincolo giuridico tra le parti, il nostro caso è stato molto positivo: abbiamo formato più di cento studenti tirocinanti collaborando con le principali università e accademie; abbiamo avuto rapporti con tutte le Istituzioni, quali il Municipio, Roma Capitale, la Regione Lazio, diversi ministeri; abbiamo creato lavoro.

In definitiva, l'esperienza è terminata dopo cinque anni perché la proprietà non è interessata a questo tipo di attività, sia dal punto di vista della rigenerazione urbana sia dal punto di vista della progettazione creativo-culturale. Ci saremmo aspettati un po' di responsabilità sociale nel valutare l'impatto favorevole che Roma Smistamento ha avuto, ma questa considerazione non c'è stata.

Il porre fine a un'esperienza che ha un valore sociale, culturale, di attivazione di un senso di comunità e di uno spazio che altrimenti non avrebbe vita, mi sembra veramente poco al passo con i tempi e poco rispettoso, soprattutto se l'alternativa è il nulla più assoluto: avendo ottenuto un mese di proroga, siamo andati via a giugno 2022 e da allora lo spazio è vuoto, stanno crescendo di nuovo erbacce nel piazzale, sta tornando allo stato di abbandono e degrado in cui versava prima.

Questo è terribile, si perde proprio il senso di tutto: è vero, abbiamo fatto rigenerazione urbana, ma così diventa un intervento *spot* che è durato cinque anni per poi ritornare all'oblio.

9. *Cosa è successo una volta terminata l'esperienza di Roma Smistamento nei locali di RFI?*

Un capitolo di Roma Smistamento si è sicuramente chiuso lì, nei locali di RFI, ma una nuova esperienza è cominciata poco dopo. In questo caso si tratta di un immobile di un privato vero e proprio, grande il doppio (sono 600 metri quadrati), all'interno di un condominio dove ci sono altri studi di artisti, sedi di *magazine*, associazioni, spazi espositivi.

Chiaramente in questo spazio paghiamo un canone, però abbiamo tutta la libertà di fare quello che vogliamo. Quindi, dovendo fare un confronto con gli spazi precedenti, sicuramente ci dispiace da un punto di vista emotivo e valoriale: nei locali di RFI abbiamo portato delle attività dove non c'erano, abbiamo davvero costituito un caso di rigenerazione di un tessuto che era necrotizzato; dall'altra parte, però, i vantaggi di stare in uno spazio più centrale, immersi in un contesto molto più fertile, dove abbiamo libertà di svolgere attività variegate, purtroppo fanno sì che il giudizio sia totalmente a favore di questa seconda opzione.

10. *Nell'ambito della vostra esperienza e del vostro impegno nel campo della rigenerazione urbana, come valutate il modello dell'amministrazione condivisa (regolamenti per la cura e la rigenerazione dei beni comuni)?*

A questa domanda posso rispondere con un'opinione personale, perché il modello di amministrazione condivisa lo conosciamo, lo abbiamo approfondito, ma finora non l'abbiamo mai applicato effettivamente nella nostra esperienza.

Quello che posso dire è che è evidente che a Roma ci siano tanta dismissione e tante situazioni critiche sul territorio, le quali, a seconda di come vengono viste, possono diventare anche delle opportunità. Allo stesso tempo, ci sono numerose spinte dal basso e questo si evince anche dalle mappature di *Riscatti di città*: l'elevata presenza di tante associazioni, collettivi e, in generale, di gruppi informali che hanno voglia di fare. Ancora, vi sono anche realtà private, imprenditoriali, che operano sul territorio.

Ecco, l'ideale sarebbe riuscire a mettere insieme questi quattro punti, ovverosia tre attori, quindi il pubblico, il privato e i gruppi informali dal basso, assieme a una situazione territoriale spesso di degrado e di povertà non solo economica, ma anche e soprattutto sociale e culturale.

Se si riuscisse a mettere insieme queste quattro cose, evidentemente ne guadagnerebbero tutti: l'amministrazione, che si sgraverebbe di alcuni compiti e potrebbe rivendicare determinati risultati; il privato-imprenditore, perché a livello di responsabilità sociale potrebbe sicuramente giovare e potrebbe in qualche modo avere un ritorno positivo per i propri utili; i gruppi informali dal basso, perché da un lato soddisferebbero questa voglia di aggregazione, di darsi da fare, di curare la città, e, dall'altro, otterrebbero uno spazio di incontro, dei vantaggi nella vita quotidiana; infine, ne guadagnerebbe il contesto, che da luogo degradato e dimenticato diventerebbe invece un luogo veramente vissuto ed estremamente sentito dalla comunità.

Tuttavia, penso ci sia ancora molto lavoro da fare al riguardo. Ultimamente abbiamo vinto un bando per un evento culturale nel parco archeologico di Villa Gordiani e abbiamo constatato quanto entrino in gioco dinamiche a mio parere ridicole: Villa Gordiani ci è stata messa a disposizione da Roma Capitale, ma il Municipio non ne sapeva nulla, perciò abbiamo dovuto comunque chiedere tutte le

autorizzazioni al Municipio, al Dipartimento Tutela Ambientale, alla Soprintendenza, allungando tantissimo i tempi e incontrando una serie di ulteriori vincoli non previsti a monte.

Le procedure amministrative, da un lato, dovrebbero essere alleggerite e velocizzate, in modo da garantire quel dinamismo e quella reattività vitali in un contesto urbano che cambia sempre più rapidamente, e, dall'altro, occorrerebbe maggiore coordinazione e un approccio trasversale, che permetta di collegare più ambiti possibili per avere poi una ricaduta positiva immediata sulle persone e sul territorio.

Penso quindi che l'amministrazione condivisa possa essere uno strumento valido affinché il pubblico e i privati collaborino per migliorare questi aspetti, attraverso una disciplina che regolamenti sì le attività, ma che in verità vada semplicemente a guidare l'azione, in modo flessibile, senza vincoli troppo stringenti e farraginosi. Una maggiore informalità permetterebbe un dinamismo maggiore, fermo restando che alcuni punti vanno fissati e si dovrebbe cercare di fissarli il più possibile in favore di chi opera effettivamente sul territorio o comunque in favore del territorio stesso.

Insomma, la rigenerazione urbana è un concetto molto ampio, molto complesso, che tiene insieme la cultura, la parte sociale, il discorso ambientale, e che soprattutto deve saper tenere insieme ciò che arriva dall'alto e ciò che arriva dal basso; infatti, quello che abbiamo potuto vedere in base alla nostra esperienza, è che processi totalmente *bottom-up*, dal basso, non riescono poi ad imporsi, o meglio, vengono sì sentiti dal territorio, ma fanno poi fatica ad avere effettivamente una loro costanza nel tempo; allo stesso tempo, i processi che invece agiscono dall'alto sul territorio, ovvero quelli *top-down*, vengono visti come processi imposti e quindi poco accettati, poco sentiti dalla collettività. Bisogna tenere insieme entrambe queste parti e l'amministrazione condivisa, assieme alla cultura, potrebbe rappresentare proprio ciò che permette questa unione, creando un terreno fertile nel quale incontrarsi.